
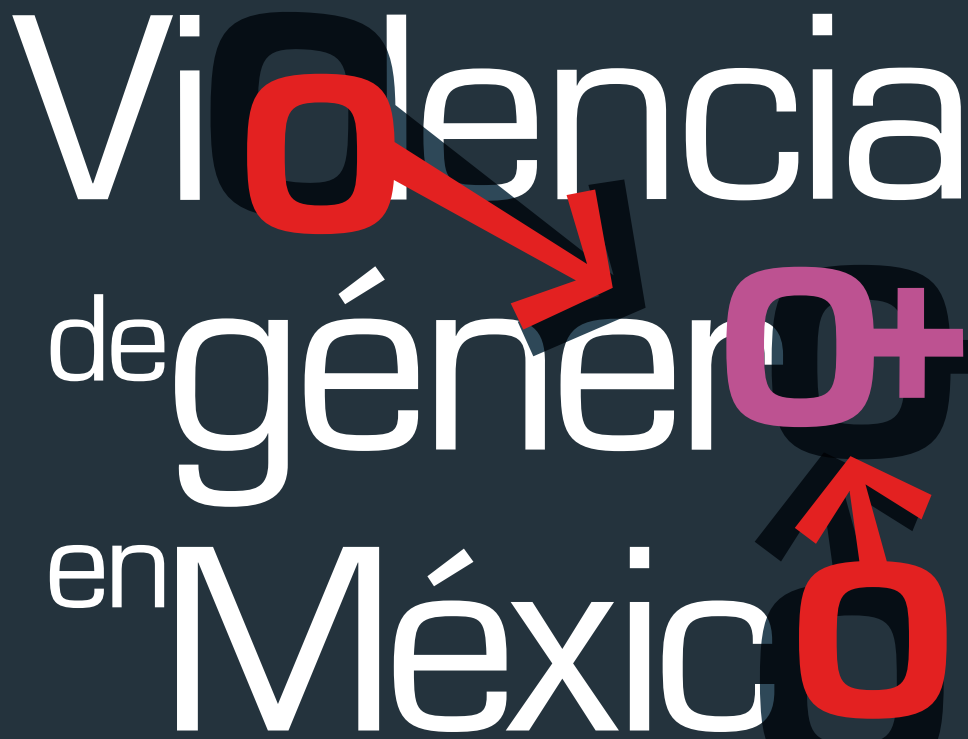


Violencia de género en México



ESTADÍSTICAS
MARCO JURÍDICO
PRESUPUESTO
POLÍTICAS PÚBLICAS

Violencia de género en México



ESTADÍSTICAS
MARCO JURÍDICO
PRESUPUESTO
POLÍTICAS PÚBLICAS

D.R. © Centro de Estudios para el Adelanto
de las Mujeres y la Equidad de Género
H. Congreso de la Unión
Cámara de Diputados. LXI Legislatura
ISBN: 978-607-7919-28-5
Av. Congreso de la Unión N°. 66
Col. El Parque. Delegación Venustiano Carranza
C.P. 15960, México, D.F.
Tel: (55) 50360000 ext. 59218
<http://ceameg.diputados.gob.mx>



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

MESA DIRECTIVA

Dip. Emilio Chuayffet Chemor

Presidente

Dip. Jesús María Rodríguez Hernández

Dip. Francisco Javier Salazar Sáenz

Dip. Uriel López Paredes

Vicepresidentes

Dip. Guadalupe Pérez Domínguez

Dip. María Dolores Del Río Sánchez

Dip. Balfre Vargas Cortez

Dip. Carlos Samuel Moreno Terán

Dip. Herón Agustín Escobar García

Dip. Cora Cecilia Pinedo Alonso

Dip. Laura Arizmendi Campos

Secretarías y Secretarios

Secretaría General de la Cámara de Diputados

Dr. Guillermo Haro Bélchez

Secretario

Lic. Emilio Suárez Licona

Secretario de Servicios Parlamentarios

Lic. Antonio Sánchez Díaz de Rivera

Coordinador de los Centros de Estudios

Comité del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género



Dip. Mirna Lucrecia Camacho Pedrero

Presidenta

Dip. Ma. Elena Pérez de Tejada Romero

Dip. O. Magdalena Torres Abarca

Secretarias

Dip. Jaime Fernando Cárdenas Gracia

Dip. Rosa Adriana Díaz Lizama

Dip. Margarita Gallegos Soto

Dip. Diva Hadamina Gastélum Bajo

Dip. Marcela Guerra Castillo

Dip. Elvia Hernández García

Dip. Elsa María Martínez Peña

Dip. Juan Carlos Natale López

Dip. Adela Robles Morales

Dip. Enoé Margarita Uranga Muñoz

Integrantes

Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género



Mtra. María de los Ángeles Corte Ríos

Dirección General

Mtra. Nuria Gabriela Hernández Abarca

Directora interina de la Dirección de Estudios Jurídicos de los Derechos Humanos de las Mujeres y la Equidad de Género

Mtra. Adriana Medina Espino

Directora interina de la Dirección de Estudios Sociales de la Posición y Condición de las Mujeres y la Equidad de Género

Marcela Méndez

Diseño

Ivan Montaña

Diseño de tablas y gráficas

Contenido

Presentación

Estadísticas e Indicadores Sobre Violencia de Género	15
Introducción	17
I. Definición de violencia contra las mujeres	19
1. Ámbito internacional	19
2. Ámbito nacional	21
II. Indicadores de violencia contra las mujeres	23
1. Información proveniente de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH 2006)	23
A. Violencia contra las mujeres en las relaciones de pareja	23
a)Violencia sexual en las relaciones de pareja	25
b)Violencia psicológica en las relaciones de pareja	29
c)Violencia física en las relaciones de pareja	31
d)Violencia económica en las relaciones de pareja	33
B. Violencia escolar	34
C. Violencia laboral	38
D. Violencia en la comunidad	42
2. Información proveniente de los registros administrativos	43
A. Estadísticas judiciales en materia penal	43
a)Violencia familiar y sexual	43
B. Mortalidad por homicidios a partir de las estadísticas vitales	48
C. Registro de los egresos hospitalarios	55
D. Registro sobre maltrato infantil	56
3. Otras fuentes de información	60
A. Femicidios	60
B. Trata de personas	64
a)Contexto internacional	65
b)Contexto nacional	66

c)Índice Mexicano sobre la Vulnerabilidad ante la Trata de Personas	71
d)Cifras obtenidas a partir de investigaciones especiales realizadas en México en los últimos años	73
Conclusiones	78
Referencias	80
Marco jurídico internacional y nacional en el tema de violencia de género	83
Introducción	85
I. La violencia contra las mujeres, su abordaje en el marco jurídico internacional y nacional	88
1. Trabajo legislativo en materia de violencia en la LXI Legislatura	130
II. Otros tipos de violencia de género	131
1. Trata de personas	132
A. Trabajo legislativo en materia de trata de personas en la LXI Legislatura	139
2. Pederastia	140
A. Trabajo legislativo en materia de pederastia en la LXI legislatura	146
3. Discriminación	147
A. Trabajo legislativo en la LXI legislatura en materia de discriminación como forma de violencia	156
4. Femicidio	156
A. Trabajo legislativo en materia de femicidio en la LXI Legislatura	177
Conclusiones	178
Referencias	181
Gasto etiquetado para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia 2008-2011	183
Introducción	185
I. Importancia del presupuesto público para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia	187

II. Acciones estratégicas y gasto etiquetado para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia. 2008-2011	195
1. Ramo 04 Gobernación	199
A. Promover la Protección de los Derechos Humanos y Prevenir la Discriminación	204
B. Conducción de la política interior y las relaciones del Ejecutivo Federal con el Congreso de la Unión, Entidades Federativas y Asociaciones Políticas y Sociales/Divulgación de las acciones en materia de derechos humanos	205
C. Promover la atención y prevención de la violencia contra las mujeres	207
2. Ramo 05 Relaciones Exteriores	208
A. Protección y asistencia consular	209
3. Ramo 11 Educación Pública	210
A. Diseño y aplicación de la política educativa	214
B. Programa de capacitación al magisterio para prevenir la violencia contra las mujeres / Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio	215
C. Programas de estudio para la prevención de violencia contra las mujeres	216
D. Diseño y aplicación de políticas de equidad de género	216
4. Ramo 12 Salud	217
A. Investigación y desarrollo tecnológico en salud	222
5. Ramo 14 Trabajo y Previsión Social	223
A. Programa de Fomento al Empleo	224
6. Ramo 17 Procuraduría General de la República	225
A. Promoción del respeto a los derechos humanos	228
B. Combate a delitos del fuero federal / Investigar y perseguir los delitos del orden federal	229
7. Ramo 20 Desarrollo Social	230
A. Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia Contra las Mujeres (PAIMEF)	232

B. Rescate de Espacios Públicos	234
C. Programa de Coinversión Social	235
D. Programa Hábitat	236
8. Ramo 36 Seguridad Pública	238
A. Desarrollo de instrumentos para la prevención del delito	241
B. Fomento de la cultura de la participación ciudadana en la prevención del delito en el marco de la equidad de género	242
9. Ramo 38 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	244
A. Apoyos institucionales para actividades científicas, tecnológicas y de innovación	245
10. Ramo 40 Instituto Nacional de Estadística y Geografía	246
A. Producción y difusión de información estadística y geográfica de interés nacional	247
III. Presupuesto para la atención del tema de la trata de personas	247
Conclusiones	250
Referencias	256
Políticas públicas con gasto etiquetado para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia. Periodo 2008-2010	259
Introducción	261
I. Medidas de política pública establecidas en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	266
II. Inclusión de la violencia contra las mujeres como tema de agenda en instrumentos marco de política pública	267
1. El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012	267
2. El Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2009-2012	268

III. Dependencias y entidades de la administración pública con atribuciones estratégicas para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia	272
IV. Las acciones de política pública con Gasto etiquetado para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia. Periodo 2008-2010	273
1. Ramo 03 Poder Judicial de la Federación	276
A. Otras actividades	276
2. Ramo 04 Gobernación	279
A. Conducción de la política interior y las relaciones del Ejecutivo Federal con el Congreso de la Unión, Entidades Federativas y Asociaciones Políticas y Sociales	281
B. Divulgación de las acciones en materia de derechos humanos	283
C. Promoción de la Protección de los Derechos Humanos y prevención de la discriminación / Promover la Protección de los Derechos Humanos y Prevenir la Discriminación	287
3. Ramo 05 Relaciones Exteriores	292
A. Protección y asistencia consular	293
4. Ramo 06 Hacienda y Crédito Público	295
A. Promoción y coordinación de las acciones para la equidad de género	296
B. Acciones para igualdad de género con población indígena	299
5. Ramo 11 Educación Pública	301
A. Diseño y aplicación de la política educativa	303
B. Diseño y aplicación de políticas de equidad de género	306
C. Programa de capacitación al magisterio para prevenir la violencia contra las mujeres / Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio	311
D. Programas de estudio para la prevención de violencia contra las mujeres	313
6. Ramo 12 Salud	314
A. Planeación y desarrollo del Sistema Nacional de Salud/Atención de la salud reproductiva y la igualdad de género en salud	316

B. Formación de recursos humanos especializados para la salud/ Investigación y desarrollo tecnológico en salud	321
7. Ramo 14 Trabajo y Previsión Social	323
A. Programa de Fomento al Empleo	324
8. Ramo 17 Procuraduría General de la República	326
A. Promoción del respeto a los derechos humanos	327
B. Combate a delitos del fuero federal / Investigar y perseguir los delitos del orden federal	333
9. Ramo 20 Desarrollo Social	335
A. Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia Contra las Mujeres	337
B. Rescate de Espacios Públicos	341
C. Programa de Coinversión Social	343
D. Programa Hábitat	349
10. Ramo 36 Seguridad Pública	353
A. Desarrollo de instrumentos para la prevención del delito	355
B. Fomento de la cultura de la participación ciudadana en la prevención del delito / en el marco de la equidad y género	356
11. Ramo 38 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	359
A. Becas para realizar estudios de posgrado/Apoyos institucionales para actividades científicas, tecnológicas y de innovación	361
V. Programas sobre el tema de trata de personas con Gasto Etiquetado para Mujeres y la Igualdad de Género	363
Conclusiones	364
Referencias	370
Anexo 1.	375
Cuadros por ramo administrativo con datos de presupuesto programado y pagado anual, acciones estratégicas, indicadores y avances de metas reportados por los programas presupuestarios con GEMIG para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia. Periodo 2008-2010	

Presentación

M I R N A C A M A C H O

A large, white, serif capital letter 'L' is centered on a dark gray rectangular background. The letter has a subtle drop shadow, giving it a three-dimensional appearance as if it is floating above the background.

a violencia de género constituye un grave problema social cuya solución exige el compromiso y respuesta de todas y todos los actores de la vida social. 67% de las mujeres de 15 años y más, han sufrido violencia en cualquiera de los siguientes contextos: comunitaria, familiar, patrimonial, escolar, laboral y de pareja, de acuerdo con la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2006 (ENDIREH) del Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía (INEGI 2006).

Especial importancia tiene el trabajo legislativo en el tema, ya que se requiere una justa y pertinente legislación que aporte una adecuada normatividad para atender este delicado problema. A lo largo de la LXI Legislatura se han presentado 12 iniciativas de ley relativas a este tema, habiendo sido dictaminadas seis. Las propuestas que se han planteado comprenden, entre otros elementos, la creación de centros de atención masculina para los agresores que ejercen violencia; la propuesta de determinación en la ley que la omisión o deficiencia en la atención a la mujer embarazada por parte del personal de los servicios de salud, debe considerarse como un tipo de violencia de género.

El Comité del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género ha considerado de vital importancia apoyar el trabajo parlamentario

sobre la violencia de género a través del trabajo de investigación y servicios de apoyo técnico llevado a cabo por el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género. Este libro brindará información sobre el tema a las y los diputados, favoreciendo el conocimiento sobre el tema y la correspondiente aportación para la información en la toma de decisiones y el trabajo parlamentario sobre esta materia en lo particular.

Prólogo

La Convención Belém do Pará, fue adoptada en Brasil en 1994 y ratificado por México en 1998. Esta Convención tiene carácter vinculante para México y establece la obligación de cumplir con las disposiciones para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. 31 países del continente ratificaron la Convención y cuenta con un Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belén Do Pará” (MESECVI).

En su artículo 1º, se señala que para los efectos de la Convención, debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado. En su artículo 7º, se señala que los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia.

De acuerdo con la responsabilidad que tiene el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género en lo relativo al apoyo del trabajo legislativo de las y los diputados, se buscó integrar la información sobre el tema en un texto dirigido especialmente para las y los legisladores, desde el enfoque de las

estadísticas, el marco jurídico, el presupuesto asignado y las políticas públicas sobre esta materia. Todos estos enfoques suman la necesaria visión que debe de tener el trabajo legislativo sobre el tema. El Poder Legislativo tiene una responsabilidad específica con respecto a la Convención Belém do Pará que ha de cumplir con un sentido diacrónico.

La realización de este texto es resultado del esfuerzo del equipo de investigadoras e investigadores del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, quienes aportaron una visión multidisciplinaria sobre la materia. Dicho trabajo fue sustentado por el equipo colaborador y de apoyo para el trabajo del CEAMEG.

Maestra María de los Ángeles Corte Ríos

DIRECTORA GENERAL

CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL ADELANTO DE LAS MUJERES
Y LA EQUIDAD DE GÉNERO

Estadísticas
e Indicadores
Sobre Violencia
de Género

Estadísticas e indicadores sobre violencia de género

Rossana Hernández Dávila¹

Ricardo Soto Ramírez²

Introducción

La década de los años setenta estuvo marcada por las primeras manifestaciones del movimiento feminista en contra de la violencia hacia las mujeres. Estas manifestaciones tuvieron eco en los debates que se han dado en el ámbito internacional, particularmente los encauzados a la discusión de los derechos humanos. Es a partir de estos debates que los gobiernos llegan a reconocer a la violencia contra las mujeres como una cuestión de política pública, y que tanto los mecanismos nacionales de la mujer como otras instancias gubernamentales se ocupan del diseño de planes para su prevención y erradicación (CEPAL, 2006).

La violencia contra las mujeres, o violencia basada en el género, es una forma de discriminación que impide que las mujeres, en igualdad con los hombres, puedan ejercer sus derechos y libertades que se establecen en el marco de los derechos humanos. Esta violencia es fruto de las relaciones asimétricas de poder entre las mujeres y los hombres y se manifiestan tanto en el ámbito de la familia, como

1 Investigadora del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG)

2 Investigador del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG)

de la comunidad y el Estado en su conjunto. Es decir, esta forma de violencia en sus diversas expresiones, afecta la vida de las personas en todos los niveles socioeconómicos, tanto en el ámbito público como en el privado. Es un fenómeno muchas veces justificado para proteger el orden patriarcal que desmotiva la participación de las mujeres para intervenir en todos los ámbitos de la sociedad. Es relativamente reciente el reconocimiento de los gobiernos que la violencia de género es un asunto de política pública y que su incidencia tiene importantes consecuencias en los ámbitos social y económico lo cual ha llegado a representar inclusive un problema de sobrevivencia para las mujeres y un serio obstáculo para la consolidación de la democracia y el desarrollo (CEPAL, 2006).

El propósito de este apartado es presentar un conjunto de indicadores generados en el tema de violencia contra las mujeres a partir de las diversas fuentes de información estadística como son la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2006 cuyo tema central fue la violencia contra ellas en las relaciones de pareja, aunque también es posible identificar violencia hacia las mujeres en el ámbito público como es el escolar, laboral y en la comunidad. Otra fuente de información utilizada son los registros administrativos como las estadísticas vitales (estadísticas de mortalidad), estadísticas judiciales en materia penal y los egresos hospitalarios (por causas que tienen que ver con la violencia familiar). Asimismo, se exponen estadísticas provenientes de otras fuentes que hacen referencia a los feminicidios y a la trata de personas. Para ello se muestran algunas definiciones de violencia contra las mujeres a partir de marcos internacionales y nacionales; después se proporciona la información estadística actualizada disponible en México en este tema. Finalmente se cuenta con una serie de conclusiones relativas al tema.

I. Definición de violencia contra las mujeres

Existen debates sobre la definición empleada de violencia contra las mujeres. En algunos países sólo se considera como tal la violencia física y la violencia sexual, no así la psicológica ni la patrimonial, ni tampoco la violencia pasiva por omisión. Si se parte de que todas estas son manifestaciones de la violencia, y que ésta es causada por “las relaciones históricamente desiguales de poder entre mujeres y hombres”, como señala Belém do Pará, la lista de sus posibles expresiones no puede ser cerrada, ya que siempre podrá haber nuevas formas de traducirse en violencia esos desbalances entre géneros (Carcedo, 2008).

En seguida se hace un breve recuento de las aportaciones más significativas de los instrumentos internacionales y nacionales en cuanto a las definiciones empleadas de violencia.

1. Ámbito internacional

El estudio del fenómeno de la violencia contra las mujeres no es nuevo. Se han hecho esfuerzos en este sentido en muchos países. Y lo mismo puede decirse de organismos internacionales. De modo que cualquier nueva tentativa en la materia implicará una revisión exhaustiva de la literatura y el tratamiento estadístico al respecto. Entre estos instrumentos internacionales podemos señalar los siguientes:

Comisión de la condición jurídica de la mujer, creada en 1946 por la Organización de la Naciones Unidas, de la cual se deriva la *Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (CEDAW, por sus siglas en inglés), aprobada en 1979 por la onu, y en vigor desde 1981, tras la ratificación de 20 países, incluido México, que a la letra dice: “... la expresión ‘discriminación contra la mujer’ denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”.

- *Conferencia mundial para los derechos humanos*, celebrada en Viena en 1993.
- *Declaración de la Organización de las Naciones Unidas sobre la eliminación de la violencia contra la mujer* (1993).
- *Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer* (1994), mejor conocida como *Convención de Belém do Pará*.
- *Conferencia mundial sobre la mujer*, celebrada en Beijing en 1995.

Los cuatro últimos instrumentos determinan que “por ‘violencia contra la mujer’ se entiende todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada”.

Asimismo, indican que “se entenderá que la violencia contra la mujer abarca los siguientes actos:

- a) La violencia física, sexual y psicológica que se produzca en la familia, incluidos los malos tratos, el abuso sexual de las niñas en el hogar, la violencia relacionada con la dote, la violación por el marido, la mutilación genital femenina y otras prácticas tradicionales nocivas para la mujer, los actos de violencia perpetrados por otros miembros de la familia y la violencia relacionada con la explotación;
- b) La violencia física, sexual y psicológica perpetrada dentro de la comunidad en general, inclusive la violación, el abuso sexual, el acoso y la intimidación sexuales en el trabajo, en instituciones educacionales y en otros lugares, la trata de mujeres y la prostitución forzada;

- c) La violencia física, sexual y psicológica perpetrada o tolerada por el Estado, dondequiera que ocurra”.

Finalmente, el *Informe de la conferencia mundial sobre la mujer* (Beijing, 1995) señala otros actos de violencia contra la mujer, tales como: “... las violaciones de los derechos humanos de la mujer en situaciones de conflicto armado, en particular los asesinatos, las violaciones sistemáticas, la esclavitud sexual y los embarazos forzados. Los actos de violencia contra la mujer también incluyen la esterilización forzada y el aborto forzado, la utilización coercitiva o forzada de anticonceptivos, el infanticidio de niñas y la determinación prenatal del sexo”.

2. Ámbito nacional

En el caso de México, un instrumento que podemos mencionar es la *Reunión internacional sobre modelos de atención a la violencia de género*, celebrada en 2003 por el Instituto Nacional de las Mujeres. Igualmente pueden citarse los documentos:

- *Violencia contra la mujer en México*, editado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2004).
- *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia* (2007), que en el apartado IV del artículo 5 determina que la violencia contra las mujeres es “cualquier acción u omisión, basada en su género, que les cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte tanto en el ámbito privado como en el público”.

Como se ha mencionado con anterioridad, existen diversos tipos de violencia contra las mujeres. La *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia* considera, en su artículo 6, algunos de ellos:

- “I. La violencia psicológica. Es cualquier acto u omisión que dañe la estabilidad psicológica, que puede consistir en: negligencia, abandono, descuido reiterado, celotipia, insultos, humi-

llaciones, devaluación, marginación, indiferencia, infidelidad, comparaciones destructivas, rechazo, restricción a la autodeterminación y amenazas, las cuales conllevan a la víctima a la depresión, al aislamiento, a la devaluación de su autoestima e incluso al suicidio;

- II. La violencia física.- Es cualquier acto que inflige daño no accidental, usando la fuerza física o algún tipo de arma u objeto que pueda provocar o no lesiones ya sean internas, externas, o ambas;
- III. La violencia patrimonial.- Es cualquier acto u omisión que afecta la supervivencia de la víctima. Se manifiesta en: la transformación, sustracción, destrucción, retención o distracción de objetos, documentos personales, bienes y valores, derechos patrimoniales o recursos económicos destinados a satisfacer sus necesidades y puede abarcar los daños a los bienes comunes o propios de la víctima;
- IV. La violencia económica.- Es toda acción u omisión del Agresor que afecta la supervivencia económica de la víctima. Se manifiesta a través de limitaciones encaminadas a controlar el ingreso de sus percepciones económicas, así como la percepción de un salario menor por igual trabajo, dentro de un mismo centro laboral;
- V. La violencia sexual.- Es cualquier acto que degrada o daña el cuerpo y/o la sexualidad de la Víctima y que por tanto atenta contra su libertad, dignidad e integridad física. Es una expresión de abuso de poder que implica la supremacía masculina sobre la mujer, al denigrarla y concebirla como objeto, y
- VI. Cualesquiera otras formas análogas que lesionen o sean susceptibles de dañar la dignidad, integridad o libertad de las mujeres”.

II. Indicadores de violencia contra las mujeres

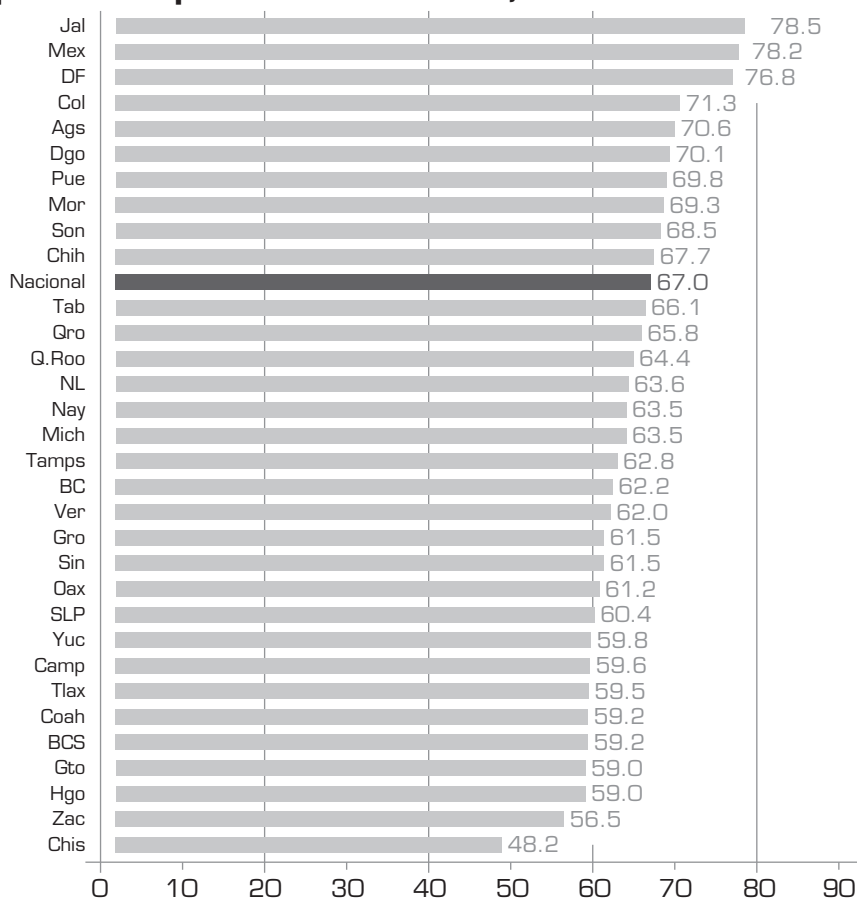
1. Información proveniente de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH 2006)

A. Violencia contra las mujeres en las relaciones de pareja

Una de las fuentes de información más importantes para medir la violencia contra las mujeres en México es la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH 2006) realizada por el INEGI. El objetivo de esta encuesta fue generar información sobre la frecuencia y magnitud de la violencia que experimentan las mujeres al interior y al exterior de sus hogares, conociendo las características de la dinámica de las relaciones de pareja e identificando los eventos de discriminación, agresión y violencia que han padecido en los ámbitos escolar, laboral y social.

La violencia contra las mujeres alcanza magnitudes significativas en nuestro país: **casi 7 de cada 10 mujeres de 15 años y más (67%), reportan haber sufrido violencia en cualquiera de los siguientes contextos: comunitaria, familiar, patrimonial, escolar, laboral y de pareja**, según datos de ENDIREH (2006). De estas formas de violencia la más frecuente es la ejercida por el esposo o compañero que es declarada por 43.2% de las mujeres. Le siguen la comunitaria padecida por 39.7% de las mujeres de 15 años y más, la laboral con 29.9%, la familiar con 15.9% y la escolar con 15.6%.

Gráfica 1. Porcentaje de mujeres de 15 años y más que sufrieron algún incidente de violencia de pareja, comunitaria, laboral, familiar, escolar o patrimonial por entidad federativa, 2006

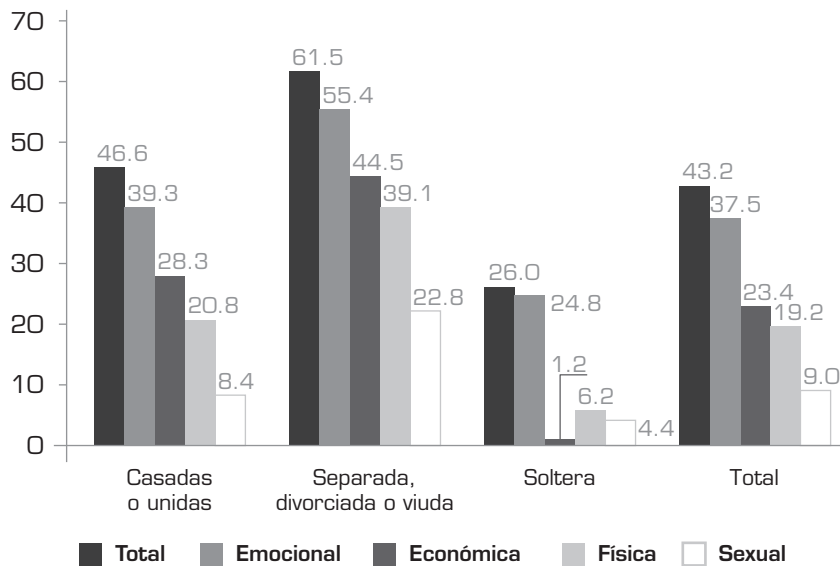


Fuente: INEGI. Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares, 2006.

De acuerdo al estado conyugal, las mujeres alguna vez unidas (divorciadas, separadas y viudas) reportaron mayores niveles de violencia (61.5%) que las casadas o unidas (46.6%), y que las solteras (26%) (ENDIREH, 2006).

Esta misma encuesta proporciona información sobre los diversos tipos de violencia de pareja que viven las mujeres (emocional, económica, física y sexual), a este respecto de cada cien mujeres de 15 años y más que tienen o tuvieron una relación de pareja: 38 han padecido violencia emocional; 23 violencia económica, 19 violencia física y 9 violencia sexual.

Gráfica 2. **Prevalencias de violencia de pareja por situación conyugal de las mujeres según tipo de violencia, 2006**



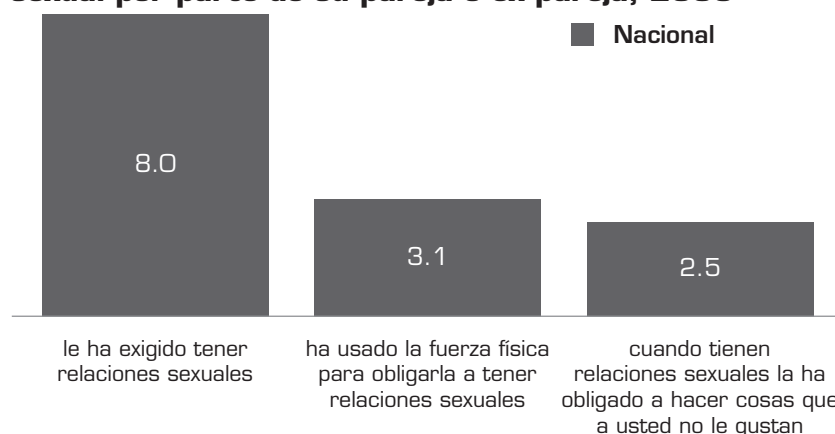
Fuente: INEGI. Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares, 2006.

a) Violencia sexual en las relaciones de pareja

La ENDIREH 2006, nos permite dar cuenta de los tipos de violencia sexual que han sufrido las mujeres por parte de su pareja, y van desde la exigencia hasta obligarlas a tener relaciones sexuales usando la fuerza física, así como obligarlas a hacer cosas que no le gustan cuando tienen relaciones sexuales. De acuerdo con esta encuesta, a

nivel nacional 9% de las mujeres declararon haber sufrido violencia sexual. En el caso de las mujeres de 15 años y más casadas o unidas el tipo de violencia sexual que alcanzó mayor magnitud fue que les exigieron tener relaciones sexuales (8.0%).

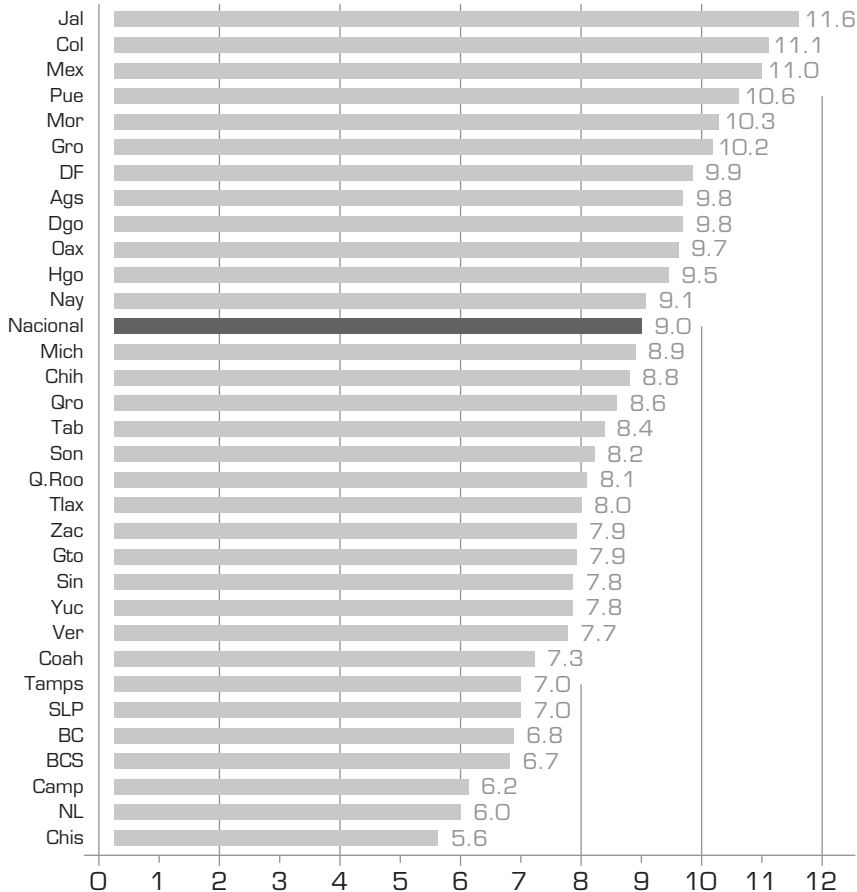
Gráfica 3. Porcentaje de mujeres de 15 y más años casadas que sufrieron al menos una vez violencia sexual por parte de su pareja o ex pareja, 2006



Fuente: INEGI. Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares, 2006.

En 2006, las cinco entidades federativas donde se reportaron mayores niveles de violencia sexual por parte del cónyuge fueron: Jalisco (11.6%), Colima (11.1%), México (11.0%), Puebla (10.6%) y Morelos (10.3%) (ENDIREH, 2006).

Gráfica 4. **Porcentaje de mujeres de 15 y más años que sufrieron violencia sexual a lo largo de su última relación por parte de su pareja o ex pareja, 2006**



Fuente: INEGI. Dirección General de Estadística. Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2006, (ENDIREH 2006).

Otra encuesta que permite conocer la violencia de tipo sexual contra las mujeres es la Encuesta Nacional de Violencia contra las Mujeres (ENVIM 2006), la cual reporta que a nivel nacional **13.3%** de las mujeres entrevistadas tuvo antecedente de abuso sexual en la infancia.

La violencia que se ejerce sobre la mujer con el fin de tener relaciones sexuales sin su voluntad, y el uso de la fuerza física para tener contacto sexual, genera graves consecuencias en las mujeres agredidas, como son: depresión, stress postraumático, ansiedad, disfunción sexual, desórdenes alimentarios, baja autoestima, abuso de sustancias, lesiones, enfermedad pélvica inflamatoria, discapacidad, problemas ginecológicos y embarazo no deseados, entre otras, que incluso pueden llegar al suicidio (Milosavlegic, 2007).

A este respecto, de acuerdo con la ENDIREH 2006, de las mujeres que reportaron algún incidente de violencia de pareja, sea violencia sexual, física, económica o emocional, y que declararon tener ideas suicidas, cuatro de cada diez mujeres han intentado quitarse la vida.

Cuadro 1. Porcentaje de mujeres con algún tipo de violencia de pareja que experimentaron ideas suicidas e intentos de suicidio, 2006

Por los conflictos con su pareja o ex pareja,	Tipo de violencia				Algún tipo de violencia
	Emocional	Económica	Física	Sexual	
Ha pensado en quitarse la vida					
Total	100	100	100	100	100
Si	13.9	16.1	20.0	29.0	12.4
No	85.6	83.3	79.7	70.8	87.0
NE	0.5	0.5	0.3	0.2	0.6
Lo ha intentado					
Total	100	100	100	100	100
Si	42.2	43.5	43.8	44.0	42.1
No	57.3	55.9	55.6	55.2	57.4
NE	0.5	0.6	0.6	0.8	0.6

NE: No especificado

Fuente: INEGI. Estadísticas a propósito del día internacional de la eliminación de la violencia contra la mujer 2010, a partir de Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares, 2006.

b) Violencia psicológica en las relaciones de pareja

La violencia emocional o psicológica se expresa, por parte del agresor, en forma de insultos, amenazas, celotipia, intimidaciones, humillaciones, burlas, y menosprecios, entre otras (ENDIREH 2006). De acuerdo con la ENDIREH 2006, los tres principales tipos de violencia emocional que han sufrido las mujeres casadas por parte de su pareja han sido: le deja de hablar (26.1%), se enoja por que no está la comida (14.7%) y se le ignora (14.6%).

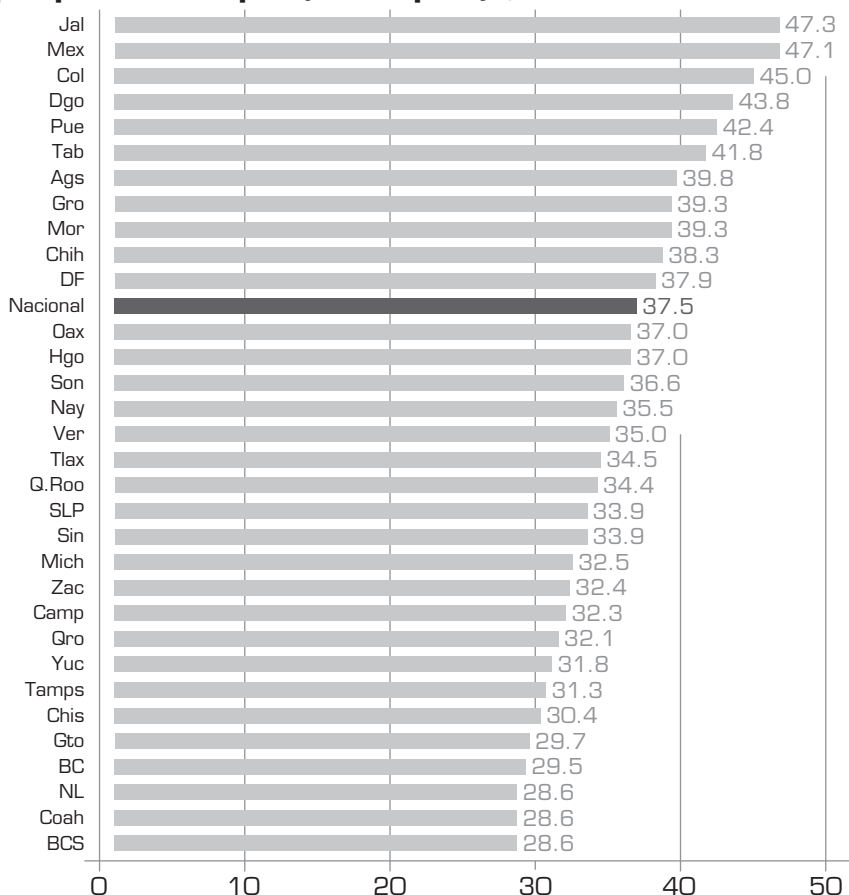
Gráfica 5. **Porcentaje de mujeres de 15 y más años casadas, que sufrieron al menos una vez violencia emocional por parte de su pareja o ex pareja, según tipo de violencia emocional, 2006**



Fuente: INEGI. Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2006.

En 2006, seis entidades federativas registraron los mayores porcentajes de mujeres que padecieron violencia emocional por parte de la pareja: Jalisco (47.3), Estado de México (47.1%), Colima (45.0%), Durango (43.8%), Puebla (42.4) y Tabasco (41.8%) (ENDIREH, 2006).

Gráfica 6. Porcentaje de mujeres que sufrieron violencia emocional a lo largo de su última relación por parte de su pareja o ex pareja, 2006

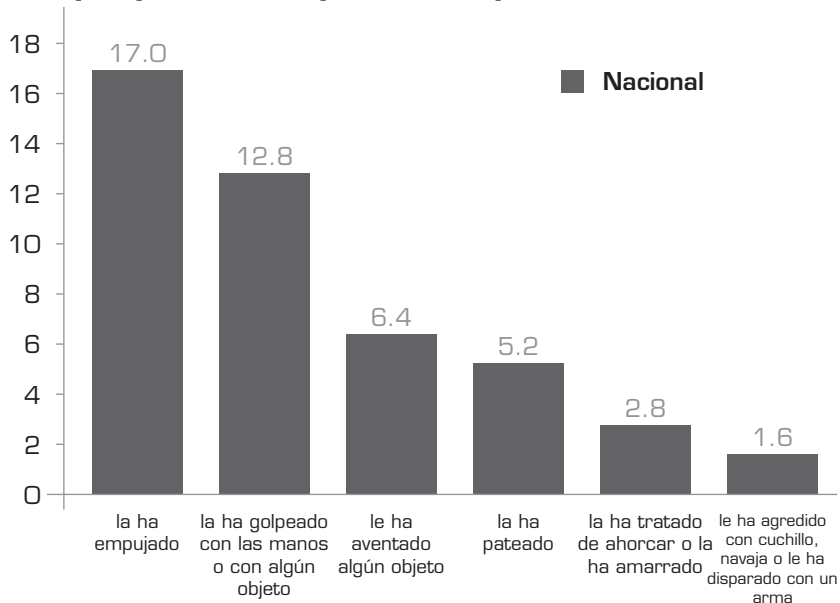


Fuente: INEGI. Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2006.

c) Violencia física en las relaciones de pareja

Las manifestaciones de **la violencia física** se expresan a través de todo tipo de agresiones dirigidas al cuerpo de la mujer por parte del agresor, lo que se traduce en un daño, o en un intento de daño, permanente o temporal. Las agresiones físicas comprenden empujones, jalones, golpes, agresión con armas, entre otras (INEGI: 2006). Es importante señalar que este tipo de violencia siempre quebranta la integridad emocional de las mujeres agredidas. Según la ENDIREH 2006, los principales tipos de violencia física que declararon haber padecido las mujeres de 15 años y más casadas o unidas fueron: empujones (17%), golpes con las manos o algún objeto (12.8%), le aventaron algún objeto (5.2%), patadas (5.2%), tratar de ahorcarla o amarrarla (2.8%) y agresión directa con arma blanca y disparos con arma (1.6%).

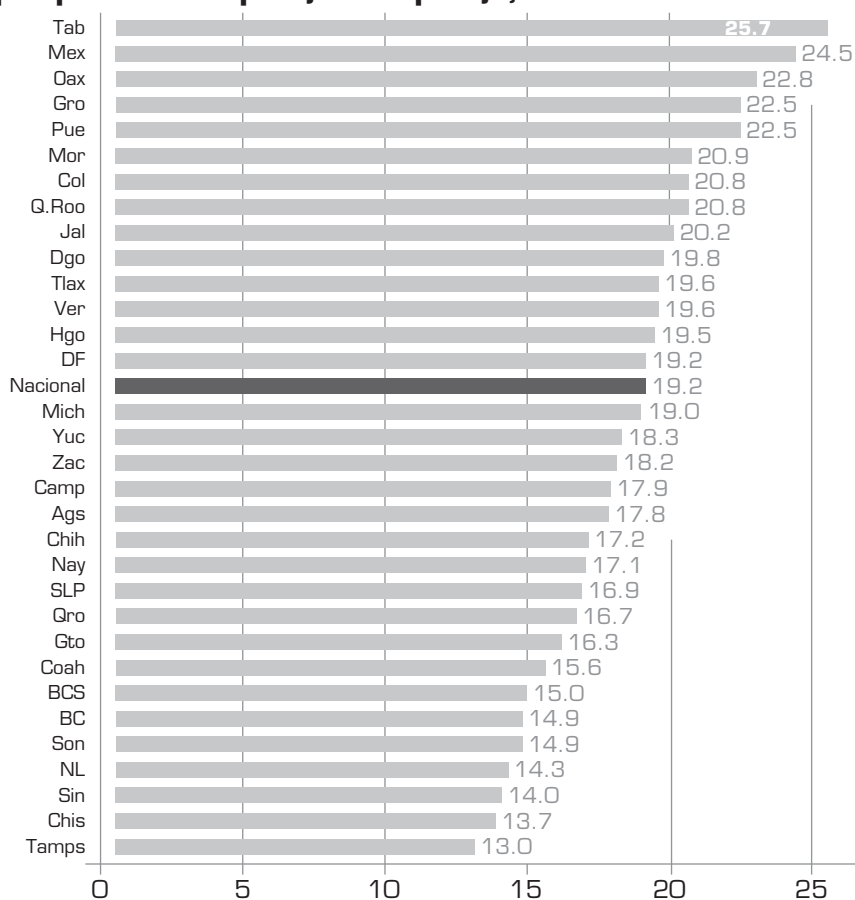
Gráfica 7. **Porcentaje de mujeres de 15 y más años casadas, que sufrieron al menos una vez violencia física por parte de su pareja o ex pareja, 2006**



Fuente: INEGI. Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2006.

En 2006, las cinco entidades federativas donde se reportaron mayores niveles de violencia física por parte del cónyuge fueron: Tabasco (25.7 %), México (24.5 %), Oaxaca (22.8 %), Guerrero (22.5 %), y Puebla (22.5 %) (ENDIREH, 2006).

Gráfica 8. **Porcentaje de mujeres que sufrieron violencia física a lo largo de su última relación por parte de su pareja o ex pareja, 2006**

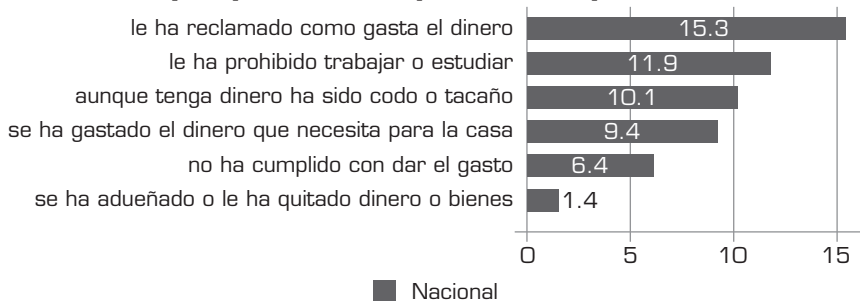


Fuente: INEGI. Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2006.

d) Violencia económica en las relaciones de pareja

En lo referente a **la violencia económica** que se expresa a través de la presión que el hombre ejerce sobre la mujer mediante el control del flujo de recursos monetarios que ingresan al hogar o bien al cuestionar la forma en que dicho ingreso se gasta, limita el acceso de las mujeres, no sólo al dinero que se utiliza para cubrir los gastos cotidianos (que impacta directamente en las necesidades más básicas de una familia como: alimentación, salud y educación), sino también a los bienes materiales que constituyen el patrimonio familiar, tales como terrenos, casas y valores en general (INEGI, 2006). Sobre este tema, la ENDIREH 2006 permite identificar los diversos tipos de violencia económica que han sufrido las mujeres, entre los que destacan los siguientes: reclamos de cómo gastan el dinero (15.3%), prohibiciones para trabajar o estudiar (11.9%) y les restringen el dinero aunque se tenga (10.1%).

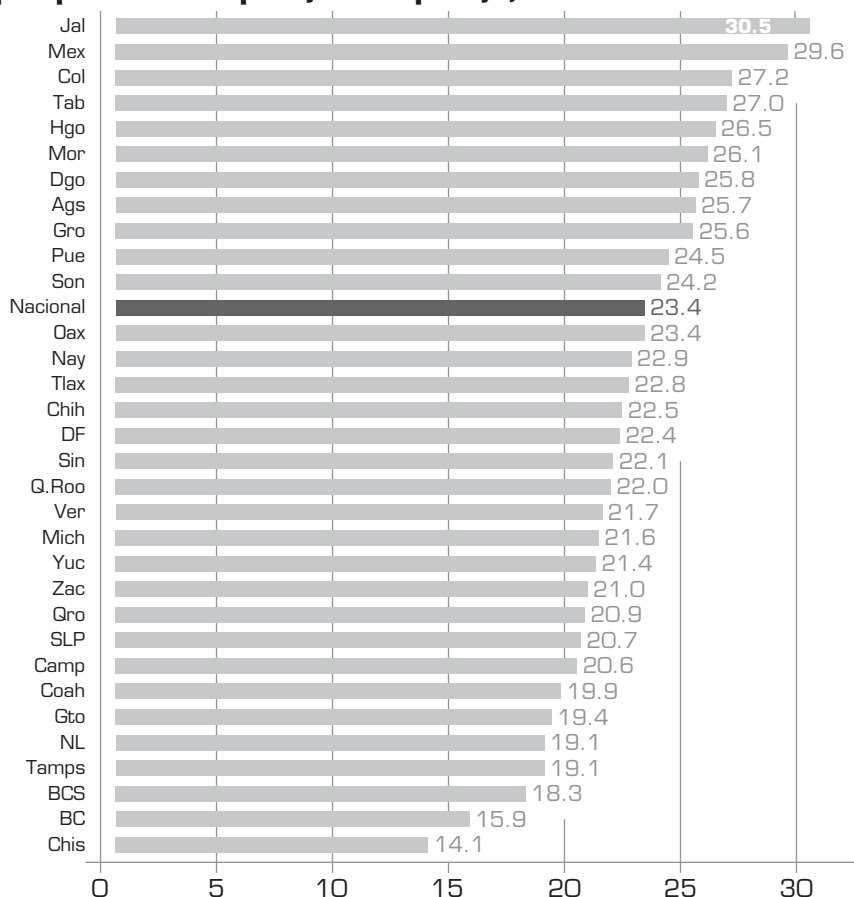
Gráfica 9. **Porcentaje de mujeres de 15 y más años casadas, que sufrieron al menos una vez violencia económica por parte de su pareja o ex pareja, 2006**



Fuente: INEGI. Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2006.

En 2006, las cinco entidades federativas donde se reportaron mayores niveles de violencia económica por parte del cónyuge fueron: Jalisco (30.5 %), México (29.6 %), Colima (27.2 %), Tabasco (27.0 %) e Hidalgo (26.5 %) (ENDIREH, 2006).

Gráfica 10. **Porcentaje de mujeres que sufrieron violencia económica a lo largo de su última relación por parte de su pareja o ex pareja, 2006**



Fuente: INEGI. Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2006.

B. Violencia escolar

Otro de los ámbitos donde es posible identificar la prevalencia de la **violencia es en las escuelas**, que se manifiesta en aquellas situaciones de discriminación, hostigamiento, acoso y abuso sexual, contra las mujeres en los centros educativos a los que asiste o ha asistido a lo largo de su vida, dicha violencia es generada por parte de algu-

na autoridad o compañero. De acuerdo con la ENDIREH 2006, a nivel nacional la violencia contra las mujeres en el ámbito escolar se sitúa en 15.6 por ciento, esto es, **de cada 100 mujeres de quince años y más, 15 han experimentado violencia en la escuela.** Las cinco entidades federativas que reportaron un mayor nivel de violencia escolar fueron: Jalisco (20.7%), Durango (18.6%), Estado de México (18.1%), Colima (18.1%) y Puebla (18.1%).

Cuadro 2. Porcentaje de mujeres de 15 años y más que asisten o asistieron a la escuela con incidentes de violencia escolar, por entidad federativa según estado conyugal, 2006

Entidad federativa	Total	Estado conyugal de las mujeres		
		Casadas o unidas	Alguna vez unidas	Solteras
Nacional	15.6	15.1	16.3	16.4
Aguascalientes	17.5	17.8	17.5	17.0
Baja California	13.2	13.7	12.6	12.5
Baja California Sur	13.4	13.1	13.3	13.9
Coahuila	10.7	10.5	7.5	12.4
Colima	18.1	19.0	19.0	16.4
Chiapas	11.7	11.6	15.6	11.2
Distrito Federal	17.9	18.0	17.5	17.7
Durango	18.6	18.2	19.8	19.0
Guanajuato	13.4	13.0	12.1	14.2
Guerrero	16.2	15.4	19.7	16.8
Jalisco	20.7	20.8	18.5	21.2
México	18.1	18.6	17.6	17.3
Nayarit	14.0	13.5	13.7	15.5
Nuevo León	11.0	10.2	11.8	12.4
Puebla	18.1	16.7	21.2	19.8
Querétaro	16.6	16.1	20.0	16.8
Quintana Roo	13.5	12.5	18.2	14.7

continuación

Entidad federativa	Total	Estado conyugal de las mujeres		
		Casadas o unidas	Alguna vez unidas	Solteras
San Luis Potosí	13.6	13.0	16.4	14.3
Sinaloa	13.4	12.8	11.4	15.5
Sonora	14.8	13.6	15.2	17.0
Tabasco	13.0	12.3	15.7	13.9
Tamaulipas	11.0	8.6	13.8	15.2
Tlaxcala	14.3	13.9	16.3	14.7
Veracruz	13.2	12.2	19.1	13.3
Yucatán	9.9	10.0	10.5	9.6
Zacatecas	14.5	12.3	17.7	18.2
Estados faltantes	15.5	15.3	14.9	16.1

Nota: Violencia escolar es la que han sufrido las mujeres durante su vida de estudiante por parte de algún compañero, maestro, personal o autoridad escolar.

Fuente: CEAMEG, elaborada a partir de los tabulados de INEGI. Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2006, (ENDIREH 2006).

Del 15.6% de mujeres de 15 años y más que padecieron violencia escolar, el mayor tipo de violencia que les fue perpetrada fue la emocional (12.3%) ya sea que la humillaron, le hicieron sentir menos por ser mujer o sufrió represalias por no acceder a propuestas; otros tipos de violencia que padecieron fue la física (6.7%) y el acoso sexual (2.1%).

Cuadro 3. Porcentaje de mujeres de 15 años y más que asisten o asistieron a la escuela, por condición, tipo y clase de violencia escolar según estado conyugal, 2006

Condición, tipo y clase de violencia escolar	Total	Estado conyugal de las mujeres		
		Casadas o unidas	Alguna vez unidas	Solteras
Sin incidentes de violencia	84.2	84.6	83.5	83.4
Con incidentes de violencia	15.6	15.1	16.3	16.4
Violencia emocional	12.3	11.6	12.7	13.5
La humillaron o denigraron	9.1	8.9	9.9	9.2
La ignoraron o le hicieron sentir menos por ser mujer	6.5	5.8	6.6	7.7
Le impusieron castigos o represalias por no acceder a propuestas	1.1	1.0	1.1	1.3
Violencia física	6.7	7.3	8.3	5.1
Acoso sexual	2.1	1.9	2.1	2.3
Le propusieron tener relaciones sexuales a cambio de calificaciones	1.2	1.1	1.3	1.2
La acariciaron o manosearon sin consentimiento	1.1	1.0	1.1	1.4
La obligaron a tener relaciones sexuales	0.1	0.1	0.2	0.1
No especificado	0.2	0.2	0.2	0.2

Nota: Violencia escolar es la que han sufrido las mujeres durante su vida de estudiante por parte de algún compañero, maestro, personal o autoridad escolar.

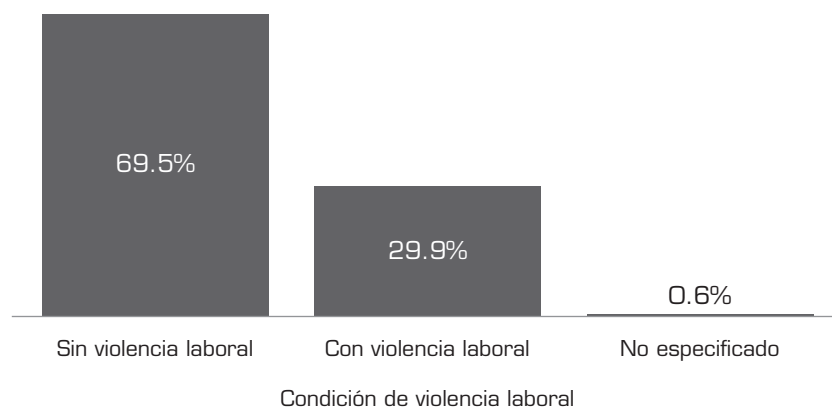
La suma de las clases no coincide con el total de mujeres, pues cada mujer puede padecer una o más clases de violencia.

Fuente: CEAMEG, elaborada a partir de los tabulados de INEGI. Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2006, (ENDIREH 2006).

C. Violencia laboral

Uno de los ámbitos donde también prevalece la **violencia hacia las mujeres es en el espacio de trabajo**, que se caracteriza por todas aquellas situaciones en las que se genera discriminación, hostigamiento, acoso y abuso sexual, por parte de sus patrones o empleadores o compañeros de trabajo (ENDIREH 2006). De acuerdo con la información de la ENDIREH 2006, a nivel nacional, **de cada 100 mujeres ocupadas de 15 años y más, 30 han experimentado violencia laboral.**

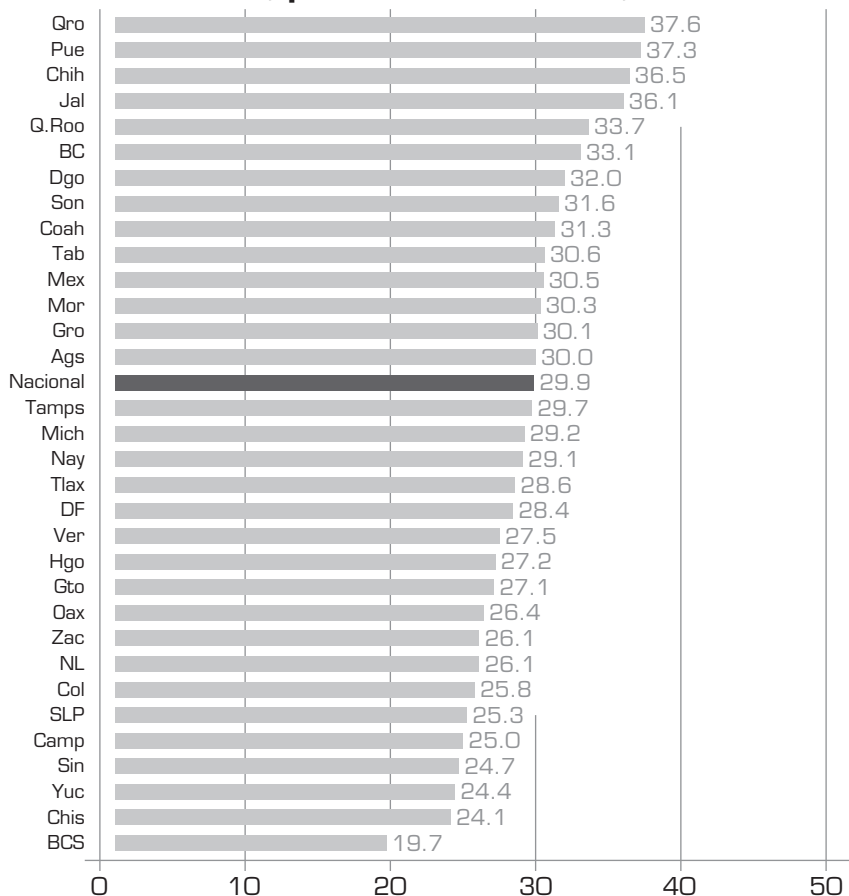
Gráfica 11. **Porcentaje de mujeres ocupadas de 15 años y más por condición de violencia laboral, 2006**



Fuente: CEAMEG, a partir de datos de INEGI. Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2006.

Las cinco entidades federativas donde se observa una mayor prevalencia de violencia contra las mujeres en el trabajo son Querétaro (37.6%), Chihuahua (36.5%), Puebla (37.3%), Jalisco (36.1%) y Quintana Roo (33.7%).

Gráfica 12. **Porcentaje de mujeres de 15 y más años que han experimentado violencia en el ámbito laboral***, por entidad federativa, 2006

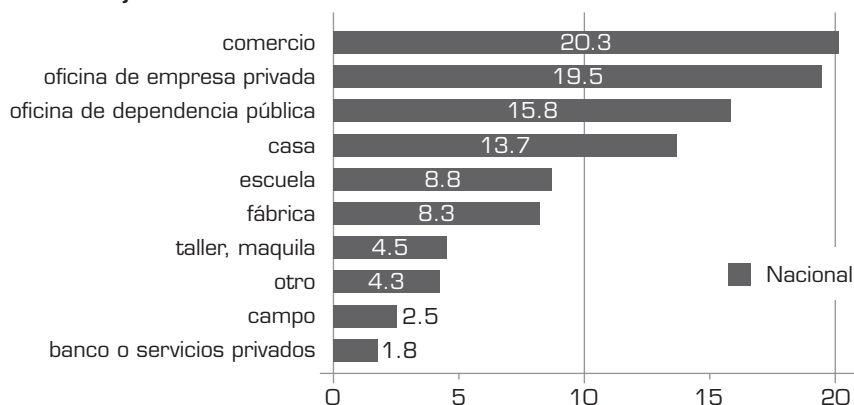


* Violencia en el ámbito laboral se refiere a las situaciones de discriminación, violencia emocional, física y sexual enfrentadas por la mujer entrevistada, por parte del jefe inmediato, algún directivo o compañero, en el lugar donde trabajó durante los 12 meses anteriores, sin importar si trabajó una parte o todo el periodo.

Fuente: CEAMEG, a partir de datos de INEGI. Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2006.

De los lugares de trabajo donde han experimentado mayor violencia las mujeres se encuentran los siguientes: **en primer lugar en el comercio (20.3%)**, en **segundo lugar se encuentran las oficinas de empresas privadas (19,5%)**, y **en tercer lugar las oficinas de dependencias públicas (15.8%)**. Y las principales agresiones que sufren en estos espacios son: humillaciones (8.7%), les han hecho sentir menos por ser mujer (6.5%), y les han hecho insinuaciones o propuestas sexuales a cambio de mejores condiciones en el trabajo (2%).

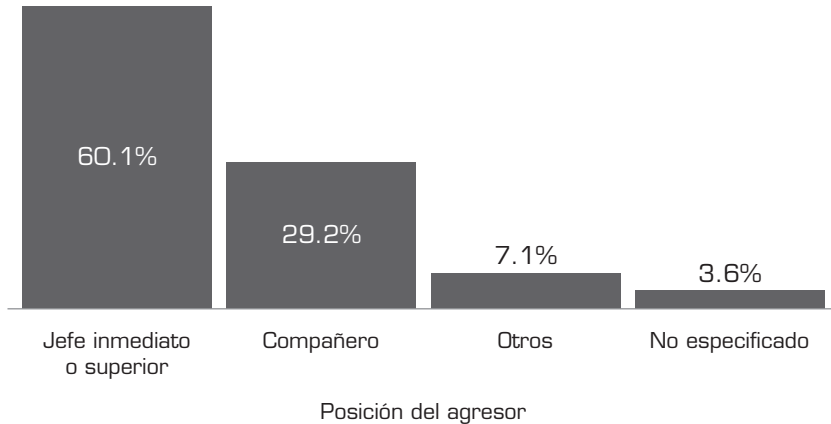
Gráfica 13. **Porcentaje de mujeres ocupadas de 15 años o más segun lugar de trabajo en donde sufrieron violencia, 2006**



Fuente: CEAMEG, a partir de datos de INEGI. Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2006.

Los generadores de la violencia contra las mujeres en el espacio laboral son los hombres en situación de poder dentro de las organizaciones. La mayoría de esta agresiones han sido generadas por el jefe, patrón o autoridad del lugar de trabajo (60.1%).

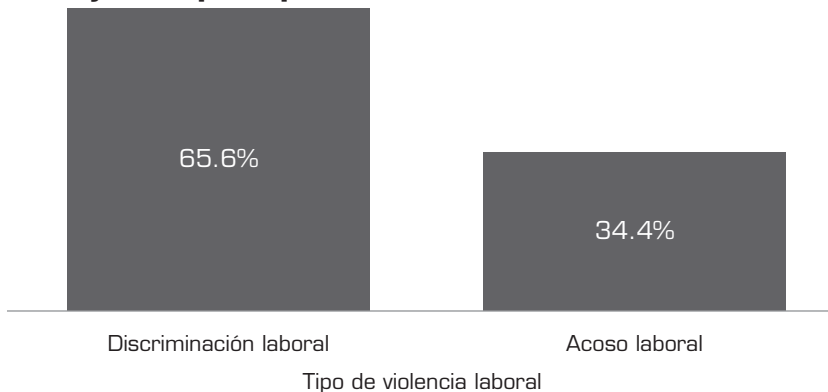
Gráfica 14. **Porcentaje de mujeres de 15 años y más acosadas en el ámbito laboral, según posición del agresor, 2006**



Fuente: CEAMEG, a partir de datos de INEGI. Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares, 2006.

De los tipos de violencia que experimentan las mujeres en el trabajo, un 65 por ciento expresa haber sufrido discriminación laboral, y tres de cada diez acoso laboral.

Gráfica 15. **Porcentaje de mujeres ocupadas de 15 años y más, por tipo de violencia laboral, 2006**



Fuente: CEAMEG, a partir de datos de INEGI. Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares, 2006.

Para las mujeres que declararon haber experimentado discriminación laboral, se les preguntó, en específico, qué clase de discriminación, y declararon haber tenido una o más clases de discriminación, como son:

- recibir menos salario o prestaciones que un hombre del mismo nivel (11%),
- haberles pedido pruebas de embarazo al ingreso (10.7%),
- menos oportunidades para ascender que un hombre (9.4%),
- no la recontrataron, le disminuyeron el salario por su estado civil, le despidieron, no le renovaron el contrato o le bajaron el salario por embarazarse (2.7%) (ENDIREH 2006).

D. Violencia en la comunidad

En lo referente al ámbito público, la violencia en los espacios comunitarios, se caracteriza por su presencia en: calles, cines, deportivos, en una fiesta, etc. La violencia en las calles tiene muy variadas expresiones como insultos o frases alusivas a la sexualidad de la mujer. El hostigamiento en la calle constituye una de las formas de violencia contra las mujeres y refleja claramente su carácter de género (ENDIREH, 2006). De acuerdo con la ENDIREH 2006, en la República Mexicana **la violencia en la comunidad la han padecido casi 4 de 10 mujeres.**

De los diversos tipos de agresiones contra las mujeres en el ámbito público, las que tienen mayor porcentaje son las de tipo verbal (32.9%), a través de expresiones que insultan el cuerpo de la mujer y de carácter sexual; seguidas por agresiones de tipo físico, en donde las acariciaron o manosearon sin su consentimiento (16 %) y a una de cada diez mujeres les han hecho sentir miedo de sufrir un ataque sexual (ENDIREH, 2006).

De las mujeres que han padecido la violencia en el espacio público, algunas de ellas lo denunciaron, la violencia en las escuelas fue el espacio donde hubo mayor porcentaje de denuncias por parte de las mujeres (**46 por ciento**), **seguido por 42.3 por ciento denunció la violencia en la comunidad** y tan solo **9 por ciento denunció la violencia en el trabajo** (ENDIREH 2006).

2. Información proveniente de los registros administrativos

A. Estadísticas judiciales en materia penal

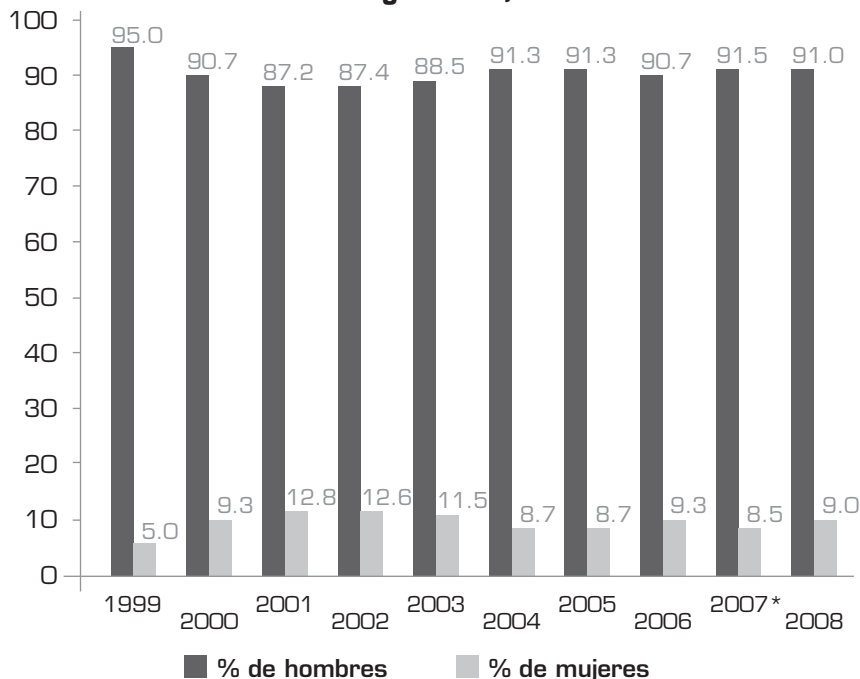
a) Violencia familiar y sexual

Otra manera de aproximarse al conocimiento de la violencia contra las mujeres se puede lograr a partir del uso de las estadísticas judiciales en materia penal, las cuales comprenden información del presunto delincuente, así como del delincuente sentenciado y el delito. En este caso, se presentan indicadores referentes a las y los probables responsables de los delitos de violencia intrafamiliar¹, incumplimiento de obligaciones familiares y abuso sexual. Delitos que por su naturaleza, y de acuerdo a la experiencia, afectan principalmente a las mujeres, niñas y niños.

En la siguiente gráfica y cuadro se muestra una serie histórica sobre la proporción de mujeres y hombres que se encontraban como presuntas y presuntos delincuentes del delito de violencia intrafamiliar. En ella es posible observar que la proporción de mujeres no rebasa 10% del total de los presuntos delincuentes en cada año señalado (sólo 2001-2003).

1 En las estadísticas del INEGI se le denomina de esta manera al delito de violencia familiar.

Gráfica 16. Número y porcentaje de presuntos delincuentes de violencia intrafamiliar según sexo, 1999 - 2008 (fuero común)



Fuente: CEAMEG a partir de la consulta interactiva de datos de INEGI. Estadísticas Judiciales en Materia Penal, datos de juzgados de primera instancia en materia penal, 1999 a 2008.

Cuadro 4. Número y porcentaje de presuntos delincuentes de violencia intrafamiliar según sexo, 2003 a 2008 (Fuero común)

Año	Total	Hombres	Mujeres	% de hombres	% de mujeres
2003	1,237	1,095	142	88.5	11.5
2004	1,799	1,642	157	91.3	8.7
2005	2,148	1,962	186	91.3	8.7
2006	2,439	2,213	226	90.7	9.3
2007*	3,004	2,748	255	91.5	8.5
2008	3,246	2,953	293	91.0	9.0

* 1 dato NE

Fuente: CEAMEG a partir de la consulta interactiva de datos de INEGI. Estadísticas Judiciales en Materia Penal, datos de juzgados de primera instancia en materia penal, 1999 a 2008.

En el siguiente cuadro es posible observar el número y la distribución de los delincuentes sentenciados por los delitos de abuso sexual, incumplimiento de obligación familiar y violencia intrafamiliar por sexo en el año 2008. Como se ve, sólo uno por ciento corresponde a las mujeres en cuanto a abuso sexual y a incumplimiento de la obligación familiar; en el caso de la violencia familiar alcanza los 9 puntos porcentuales.

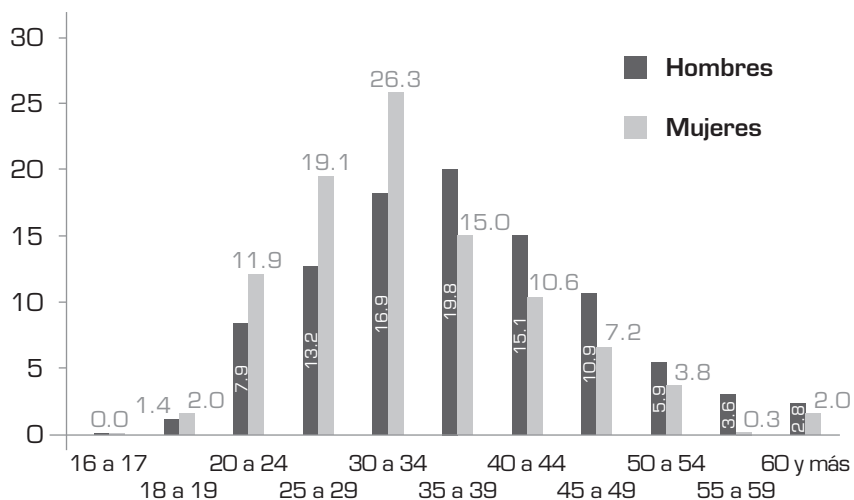
Cuadro 5. Distribución porcentual del número de delincuentes sentenciados por sexo para algunos delitos, México, 2008

Delito	Número			Distribución porcentual		
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer
Abuso sexual	1,983	1,966	17	100	99	1
Incumplir obligación familiar	5,005	4,955	50	100	99	1
Violencia intrafamiliar	3,246	2,953	293	100	91	9

Fuente: CEAMEG a partir de la consulta interactiva de datos de INEGI. Estadísticas Judiciales en Materia Penal, datos de juzgados de primera instancia en materia penal, 2008.

En las siguientes gráficas es posible observar algunas características de las y los presuntos delincuentes. En la primera, se muestra la distribución porcentual de las edades de los hombres y las mujeres probables responsables del delito de violencia familiar y es posible observar que en el caso de las mujeres más de la cuarta parte (26.3%) se concentra en las edades de los 30 a 34 años; en el caso de los hombres la distribución es más amplia, es decir, se concentra entre las edades de los 25 a los 44 años.

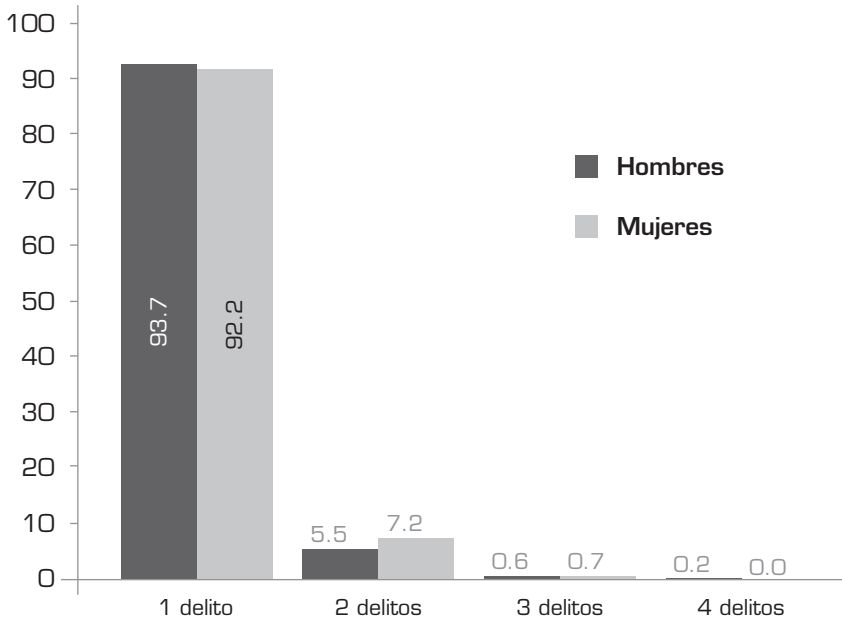
Gráfica 17. **Distribución porcentual de las y los probables responsables por el delito de violencia familiar según grupos de edad, 2008**



Fuente: CEAMEG con base en la consulta interactiva de datos de INEGI. Estadísticas Judiciales en Materia Penal, datos de juzgados de primera instancia en materia penal, 2008.

En cuanto al número de delitos cometidos, más de 90 por ciento de las y los presuntos delincuentes sólo cometieron 1 delito, sólo 5.5 por ciento de los hombres están acusados por 2 delitos, así como 7 por ciento de las mujeres.

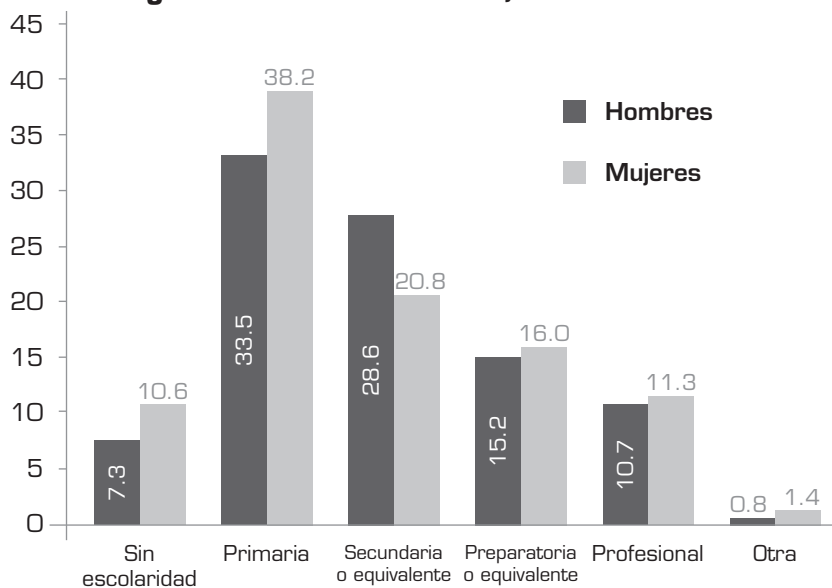
Gráfica 18. **Distribución porcentual de las y los probables responsables por el delito de violencia familiar según número de delitos cometidos, 2008**



Fuente: CEAMEG con base en la consulta interactiva de datos de INEGI. Estadísticas Judiciales en Materia Penal, datos de juzgados de primera instancia en materia penal, 2008.

En cuanto a la escolaridad de las personas responsables de este delito, se observa que la mayor proporción –tanto de mujeres como de hombres- cuenta con el nivel de escolaridad de primaria. Se registra 20 por ciento de las mujeres con secundaria y 10 por ciento de ellas sin escolaridad.

Gráfica 19. **Distribución porcentual de las y los probables responsables por el delito de violencia familiar según nivel de escolaridad, 2008**



Fuente: CEAMEG con base en la consulta interactiva de datos de INEGI. Estadísticas Judiciales en Materia Penal, datos de juzgados de primera instancia en materia penal, 2008.

B. Mortalidad por homicidios a partir de las estadísticas vitales

La fuente de información empleada en esta sección para dar cuenta de la mortalidad por homicidios es el certificado de defunción. Si bien el certificado tiene fines estadísticos para el conocimiento y seguimiento del comportamiento de las enfermedades en el país, resulta una herramienta útil para el análisis de la mortalidad con perspectiva de género (peg), y en un caso más específico cuando la causa es un homicidio; al tener una valiosa cantidad de variables referentes a las víctimas y a la defunción misma.

El siguiente cuadro muestra a las 10 entidades con un mayor número de homicidios por cada 100 mil habitantes. Cabe señalar

que está ordenado bajo el criterio del número mayor de homicidios de mujeres en el año 2005, con el fin de observar los cambios en el tiempo de este indicador.

La tasa de homicidios (número de muertes por cada 100 mil habitantes) siempre se ha caracterizado por ser más alta para el caso de los hombres que el de las mujeres, en 2009 la tasa de homicidios de hombres es 10 veces mayor que la de las mujeres.

De acuerdo con los datos más recientes (INEGI 2011) sobre muertes por homicidios en el país ocurrieron 3.5 por cada 100 mil mujeres; mientras que para los hombres esta cifra fue de 33.7. El número de homicidios en 2009 para las mujeres fue de 1,926 y de 17,838 para los hombres.

En el Estado de México se observó una caída en el número de homicidios de mujeres de 5.4 –que lo colocaba en 2005 en la entidad con mayor número de homicidios por cada 100 mil mujeres- a 3.7 –que lo coloca en 2009 en el lugar 11-.

El número de homicidios de mujeres en Chihuahua **se cuadruplicó de 2007 a 2009**, de tener 3.7 homicidios por cada 100 mil mujeres, en 2009 se registraron 13.1 homicidios. Para el caso de los hombres la tasa creció **7 veces** (de 27.2 a 200.2).

Baja California es la entidad que en 2009 registró el segundo mayor número de homicidios por cada 100 mil mujeres, 10.1; sin embargo, **en esta entidad se duplicaron los homicidios en 1 año, de 2008 a 2009.**

Cuadro 6. Tasa de homicidios* por cada 100 mil personas según sexo , 2005 - 2009**

Entidad federativa	Mujeres					Posición en 2009
	2005	2006	2007	2008	2009	
México	5.4	3.9	2.6	3.1	3.7	11
Oaxaca	3.9	3.1	3.8	3.7	3.8	8
Chihuahua	3.7	3.8	3.2	10.9	13.1	1
Colima	3.5	5.7	5.0	4.9	3.3	12
Guerrero	3.5	1.4	2.1	2.4	10.1	3
Quintana Roo	2.9	2.1	3.3	3.2	1.8	23
Baja California	2.8	2.7	1.8	5.4	10.1	2
Distrito Federal	2.8	2.4	2.7	3.0	2.3	18
Tamaulipas	2.8	3.5	1.7	2.6	4.5	7
Michoacán	2.6	3.9	2.4	3.4	3.8	9
Nacional	2.5	2.4	2.0	2.6	3.5	-
	Hombres					
México	23.4	20.7	14.7	18.5	21.3	-
Oaxaca	27.7	27.1	28.9	32.4	31.2	-
Chihuahua	31.0	35.0	27.2	141.8	200.2	-
Colima	13.7	13.5	12.6	60.7	16.9	-
Guerrero	34.7	45.6	44.9	16.5	111.0	-
Quintana Roo	10.4	9.2	16.3	19.4	19.5	-
Baja California	27.4	28.3	22.0	59.3	83.1	-
Distrito Federal	17.6	16.7	17.0	18.6	20.5	-
Tamaulipas	19.9	19.7	10.6	14.2	15.2	-
Michoacán	32.3	47.0	26.4	30.8	45.1	-
Nacional	16.8	17.7	14.9	24.0	33.7	-

* Presuntos homicidios

** Sólo se muestran las 10 entidades que en 2005 tuvieron las mayores tasas de homicidios de mujeres para observar su evolución.

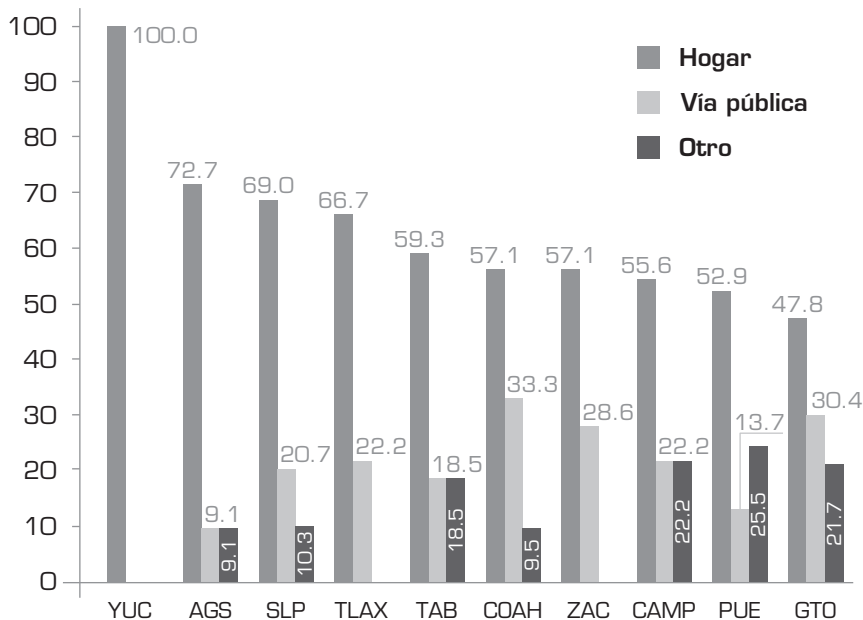
Fuente: CEAMEG con base en INEGI, estadísticas de mortalidad, consulta interactiva de datos, 2011.

En México en 2009, 36.2 por ciento de los homicidios de mujeres ocurrieron en el hogar (viviendas particulares). 35.7 por ciento fueron homicidios cometidos en la vía pública (calles y carreteras). Existe 11.2 por ciento de las muertes de las mujeres en donde no se especificó el lugar de la ocurrencia de ésta.

En Yucatán, Aguascalientes, San Luis Potosí, Tlaxcala y Tabasco son las entidades en donde la mayoría de los homicidios de las mujeres ocurrieron en los hogares (más de 50%). En entidades como Durango, Distrito Federal, Chihuahua, Baja California y Michoacán la mayoría de los homicidios registraron en 2009 como lugar de ocurrencia del hecho en la vía pública (más de 40%).

Cabe señalar que en 66 por ciento de los homicidios ocurridos en Quintana Roo en 2009 no se especificó el lugar de ocurrencia. En Jalisco, Oaxaca, Guerrero y Sinaloa también es alto el porcentaje de homicidios en los cuales no se especifica el lugar en donde aconteció el hecho (más de 20%).

Gráfica 20. **Distribución porcentual de los homicidios* de mujeres según lugar de ocurrencia para algunas entidades federativas, 2009**



* Presuntos homicidios.

** Otros incluye: institución residencial; escuelas, otras instituciones y áreas administrativas públicas; áreas de deporte y atletismo; comercio y área de servicios; área industrial y de la construcción; granja u otro lugar especificado.

*** No se incluye el No especificado en la gráfica.

Fuente: CEAMEG con base en INEGI, estadísticas de mortalidad, consulta interactiva de datos, 2011.

Cuadro 7. Distribución porcentual del número de homicidios* de mujeres según lugar de ocurrencia por entidad federativa, 2009

Entidad federativa	Hogar	Via pública	Otro	No especificado	Total
Nacional	36.2	35.7	16.9	11.2	100
Aguascalientes	72.7	9.1	9.1	9.1	100
Baja California	39.9	42.5	15.0	2.6	100
Baja California Sur	33.3	16.7	50.0	0.0	100
Campeche	55.6	22.2	22.2	0.0	100
Coahuila	57.1	33.3	9.5	0.0	100
Colima	40.0	30.0	30.0	0.0	100
Chiapas	38.5	40.0	21.5	0.0	100
Chihuahua	36.2	45.0	16.1	2.8	100
Distrito Federal	28.6	46.7	17.1	7.6	100
Durango	25.0	51.8	10.7	12.5	100
Guanajuato	47.8	30.4	21.7	0.0	100
Guerrero	26.2	42.1	11.0	20.7	100
Hidalgo	42.1	26.3	26.3	5.3	100
Jalisco	24.6	13.1	23.0	39.3	100
México	37.0	33.0	15.8	14.3	100
Michoacán	29.5	42.3	14.1	14.1	100
Morelos	39.1	30.4	17.4	13.0	100
Nayarit	38.9	33.3	16.7	11.1	100
Nuevo León	43.1	27.5	15.7	13.7	100
Oaxaca	32.4	25.4	21.1	21.1	100
Puebla	52.9	13.7	25.5	7.8	100
Querétaro	41.7	25.0	16.7	16.7	100
Quintana Roo	16.7	0.0	16.7	66.7	100
San Luis Potosí	69.0	20.7	10.3	0.0	100
Sinaloa	26.6	38.0	15.2	20.3	100
Sonora	42.9	31.7	22.2	3.2	100
Tabasco	59.3	18.5	18.5	3.7	100
Tamaulipas	38.9	41.7	13.9	5.6	100
Tlaxcala	66.7	22.2	0.0	11.1	100
Veracruz	25.0	36.5	25.0	13.5	100
Yucatán	100.0	0.0	0.0	0.0	100
Zacatecas	57.1	28.6	0.0	14.3	100

* Presuntos homicidios

Fuente: CEAMEG con base en INEGI, estadísticas de mortalidad, consulta interactiva de datos, 2011

La condición de violencia familiar para el caso de homicidios proporciona información sobre la relación que tenía la víctima y el responsable, es decir si el agresor(a) era un familiar o no de la fallecida. Para la clasificación de esta información se tiene la *violencia familiar* y la *violencia no familiar*³.

En el siguiente cuadro se puede ver que existen entidades para las cuales no se tiene ninguna información relacionada como Chiapas, Quintana Roo y Baja California.

Entidades como Yucatán, Baja California Sur, Colima y Tamaulipas son las que registran un menor porcentaje de casos *no especificados*.

Cuadro 8. Distribución porcentual de los homicidios de mujeres según existencia de la violencia familiar o no familiar en el homicidio, 2009

Entidad federativa	Hubo violencia familiar	Hubo violencia no familiar	No especificado	Total
Total	5.9	5.9	88.3	100.0
Aguascalientes	0.0	9.1	90.9	100.0
Baja California	0.7	0.0	99.3	100.0
Baja California Sur	33.3	16.7	50.0	100.0
Campeche	22.2	0.0	77.8	100.0
Coahuila	14.3	14.3	71.4	100.0
Colima	30.0	10.0	60.0	100.0
Chiapas	0.0	0.0	100.0	100.0
Chihuahua	2.8	2.3	95.0	100.0
Distrito Federal	6.7	1.0	92.4	100.0
Durango	1.8	8.9	89.3	100.0
Guanajuato	19.6	2.2	78.3	100.0
Guerrero	1.8	6.7	91.5	100.0

continúa

3 Al ser el homicidio siempre una forma violenta de muerte

continuación

Entidad federativa	Hubo violencia familiar	Hubo violencia no familiar	No especificado	Total
Hidalgo	0.0	10.5	89.5	100.0
Jalisco	11.5	1.6	86.9	100.0
México	6.6	12.1	81.3	100.0
Michoacán	5.1	7.7	87.2	100.0
Morelos	0.0	13.0	87.0	100.0
Nayarit	5.6	16.7	77.8	100.0
Nuevo León	3.9	2.0	94.1	100.0
Oaxaca	7.0	1.4	91.5	100.0
Puebla	7.8	7.8	84.3	100.0
Querétaro	16.7	0.0	83.3	100.0
Quintana Roo	0.0	0.0	100.0	100.0
San Luis Potosí	10.3	10.3	79.3	100.0
Sinaloa	5.1	2.5	92.4	100.0
Sonora	6.3	0.0	93.7	100.0
Tabasco	3.7	14.8	81.5	100.0
Tamaulipas	16.7	13.9	69.4	100.0
Tlaxcala	22.2	0.0	77.8	100.0
Veracruz	5.8	8.7	85.6	100.0
Yucatán	33.3	33.3	33.3	100.0
Zacatecas	0.0	14.3	85.7	100.0

Fuente: CEAMEG con base en INEGI, estadísticas de mortalidad, consulta interactiva de datos, 2011.

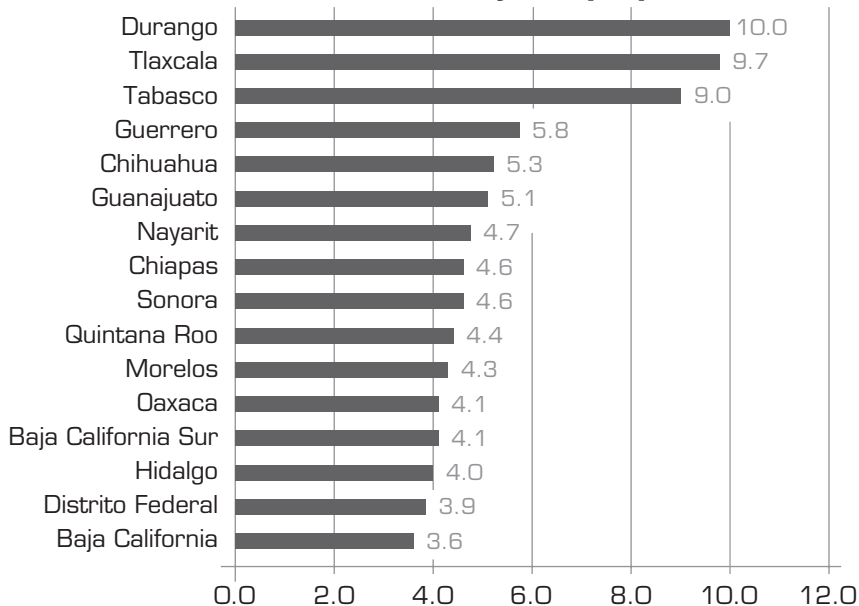
Para las entidades federativas en las que se tiene la información sobre la condición de violencia familiar o de violencia no familiar, se realizó el ejercicio de calcular los porcentajes para cada una de éstas sin tomar en cuenta los datos no especificados –que como ya se mencionó son muy altos-. Sin embargo, resulta interesante observar qué información es la que se está captando. En la mayoría de los casos, la información con la que se cuenta es la referente a la violencia familiar, es decir, **el agresor(a) de las mujeres sí tenía una relación familiar con ella**, como en las entidades de Baja California, Campeche, Querétaro, Sonora y Tlaxcala.

C. Registro de los egresos hospitalarios

Esta información –proveniente de la SSA- comprende los egresos hospitalarios por morbilidad y mortalidad. Para presentar esta información se seleccionó la causa de egresos clasificada como lesiones causadas por “violencia familiar” y “otras violencias” y se realiza una comparación entre las entidades federativas.

En la siguiente gráfica se puede observar el número de mujeres que egresaron de los hospitales, ya sea por mortalidad o morbilidad en 2008 por lesiones debidas a violencia familiar y a otros tipos de violencia. Esta clasificación de “otros tipo de violencia” corresponde a: agresiones por arma de fuego, por arma punzocortante, envenenamiento, agresión sexual, golpes, entre otras.

Gráfica 21. **Proporción de egresos por lesiones debidas a violencia familiar y otros tipos de violencia respecto a la población de mujeres, 2008 (sólo se muestran las 16 entidades federativas con las mayores proporciones)**



Fuente: CEAMEG con base en Dirección General de Información en Salud (DGIS). Base de datos de egresos hospitalarios por mortalidad en instituciones públicas, 2004 - 2008. [en línea]: Sistema Nacional de Información en Salud (SINAIS). [México]: Secretaría de Salud. <www.SINAIS.salud.gob.mx> [Consulta: 15 de noviembre de 2010].

Durango fue la entidad federativa que registró un mayor número de egresos femeninos por estas causas respecto al total de la población femenina en 2008, 10 por cada 100 mil mujeres. En Tlaxcala y Tabasco también se observa un alto número de egresos de mujeres por causas violentas respecto al resto de las entidades (9 por cada 100 mil mujeres).

Las entidades (que no se muestran en la gráfica 21) que tienen la menor proporción de egresos por estas causas son: Nuevo León, Yucatán, Colima y Jalisco.

En el siguiente cuadro es posible observar los egresos hospitalarios por sexo y grupos de edad. En todos los grupos de edad es mayor la proporción de mujeres que egresan de los hospitales por causas de violencia familiar respecto a la de los hombres (75.7% y 24.3%, respectivamente). Excepto en el grupo de los menores de 15 años donde la proporción es similar (47.5 y 52.5 en ambos sexos).

Cuadro 9. Proporción de egresos hospitalarios debidos a lesiones por consecuencia de violencia familiar por sexo, 2006

Grupos de edad	Hombres	Mujeres	Total
Total	24.3	75.7	100.0
Menores de 15 años	47.5	52.5	100.0
15 - 19 años	26.0	74.0	100.0
20 - 29 años	19.1	80.9	100.0
30 - 49 años	19.3	80.7	100.0
50 y más años	33.4	66.6	100.0

Fuente: CEAMEG con base en Dirección General de Información en Salud (DGIS). Base de datos de egresos hospitalarios por mortalidad en instituciones públicas, 2004 - 2008. [en línea]: Sistema Nacional de Información en Salud (SINAIS). [México]: Secretaría de Salud. <www.SINAIS.salud.gob.mx> [Consulta: 15 de noviembre de 2010].

D. Registro sobre maltrato infantil

De acuerdo con la definición que el inmujeres (2007) retoma del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia: “Los menores víctimas de maltrato y abandono son aquel segmento de la población conformado por niños, niñas y jóvenes hasta los 18 años que sufren ocasional o habitualmente actos de violencia física, sexual o emocional, sea en el grupo familiar o en las instituciones sociales. El maltrato puede ser ejecutado por omisión, supresión o trasgresión de los derechos individuales y colectivos e incluye el abandono completo o parcial”.

La fuente de datos para la obtención de las estadísticas en este tema fueron los registros sobre las denuncias por maltrato infantil con que cuenta el DIF, Dirección de Asistencia Jurídica. Subdirección de Asistencia Jurídica y Adopciones. Programa de Prevención del Maltrato del Menor del año 2004 a nivel nacional y por entidad federativa.

El primer indicador presentado en el siguiente cuadro es el porcentaje de casos comprobados de denuncias recibidas por maltrato infantil, como se puede observar, éste ha disminuido de casi 74 por ciento en el años de 1995 a 59.2 por ciento en 2004 y a 57.4 en el año de 2008. En lo que se refiere a los casos comprobados de maltrato infantil presentados ante el Ministerio Público (segundo indicador) se tiene que en el año 1998 sólo se comprobaban 14.5% del total de los casos presentados; este porcentaje en el año de 2004 fue de 17.1 por ciento, aunque en el año 2002 se observó que hasta 24.2 por ciento de los casos de maltrato se comprobaban por el Ministerio Público. En cuanto al número de niñas por cada 100 niños atendidos por maltrato infantil, se tiene que la proporción es similar entre ambos sexos, aunque de los años presentados en el cuadro, se observa que en los años 2000, 2003 y 2004 se registró una mayor cantidad de niñas atendidas que de niños (ver tercer indicador del cuadro).

Cuadro 10. Indicadores de maltrato infantil, denuncias recibidas, México, 1995 - 2004

Año	% de casos comprobados de denuncias recibidas por maltrato infantil	% de casos comprobados de maltrato infantil presentados ante el Ministerio Público	Número de niñas por cada 100 niños atendidos por maltrato infantil
1995	73.9	nd	nd
1996	58.3	nd	nd
1997	66.4	nd	nd
1998	62.8	14.5	94
1999	56.1	14.0	100
2000	61.3	19.4	101
2001a/	53.1	21.0	97
2002a/	56.4	24.2	97
2003a/	62.8	19.0	103
2004	59.2	17.1	103
2005	62.6	nd	106.3
2006	62.3	nd	102.3
2007	57.1	nd	99.5
2008	57.4	nd	94.6

Nota: Cifras de enero - diciembre.

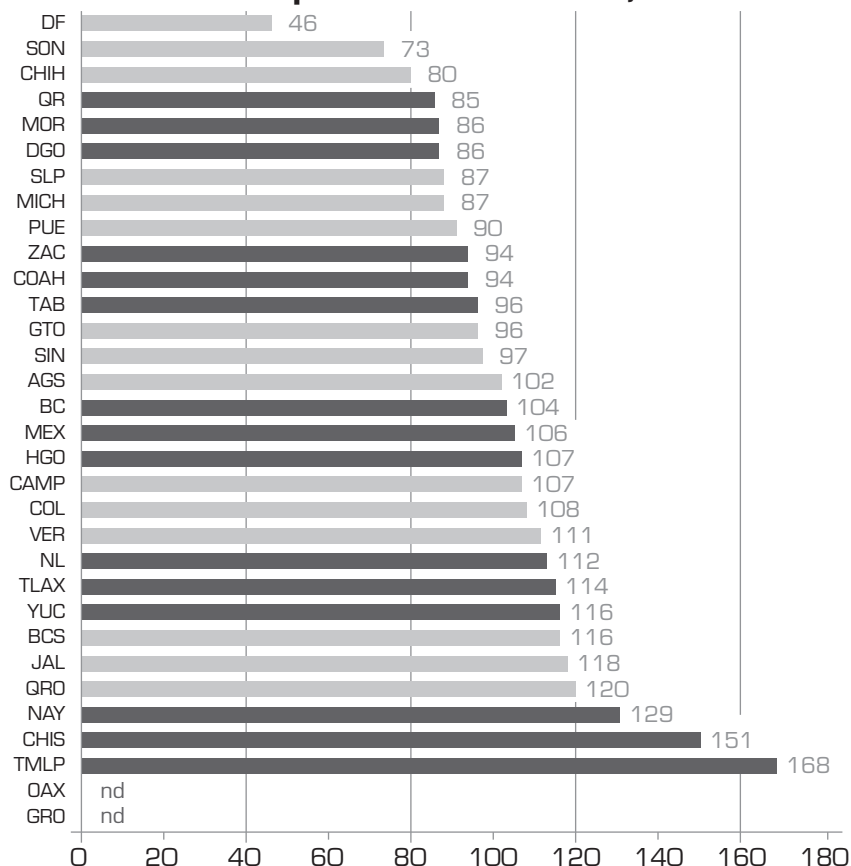
a/ Cifras corregidas por actualizaciones de los DIF Estatales en 2005.

nd: No disponible.

Fuente: CEAMEG con base en DIF, Dirección de Asistencia Jurídica, Subdirección de Asistencia Jurídica y Adopciones. Programa de Prevención del Maltrato del Menor (PREMAN).

Por entidad federativa se ven diferencias entre el número de niñas y niños que son víctimas de maltrato, ya que en Tamaulipas, Chiapas, Nayarit y Querétaro el número de niñas sobrepasa al de niños en 68, 51, 29 y 20 por cada 100 niñas, respectivamente. De manera inversa, en el Distrito Federal se registran 46 niñas por cada 100 niños o en Sonora y Chihuahua donde hay 73 y 80 niñas por cada 100 niños, respectivamente.

Gráfica 22. Número de niñas por cada 100 niños víctimas de maltrato infantil por entidad federativa, 2004



Nota: Cifras de enero - diciembre.

a/ Cifras corregidas por actualizaciones de los DIF Estatales en 2005.

nd: No disponible.

Fuente: CEAMEG con base en DIF. Dirección de Asistencia Jurídica. Subdirección de Asistencia Jurídica y Adopciones. Programa de Prevención del Maltrato del Menor (PREMAN).

El maltrato físico, emocional y la omisión de cuidados hacia los niños son los tipos que más proporción tienen en todas las entidades. El Distrito Federal, Morelos, Nayarit, Michoacán y Veracruz son las entidades donde predomina el maltrato físico hacia los menores. Cabe señalar que Tamaulipas e Hidalgo tienen la mayor proporción de abusos sexuales. Chiapas tiene la mayor proporción en el abandono de menores.

Cuadro 11. Distribución porcentual de maltrato infantil por tipo y entidad federativa, 2004

Entidad federativa	Físico	Abuso sexual	Abandono	Emocional	Omisión de cuidados	Explotación sexual comercial	Negligencia	Explotación laboral
Estados Unidos Mexicanos	23.7	3.8	7.7	21.1	27.6	0.2	8.3	0.8
Aguascalientes	19.2	0.7	0.1	17.3	17.9	0.0	0.0	0.2
Baja California	14.4	3.3	3.2	7.2	56.3	0.1	0.0	0.1
Baja California Sur	24.6	8.7	4.3	26.1	18.8	0.0	17.4	0.0
Campeche	26.6	3.3	1.6	16.0	52.3	0.3	0.0	0.0
Coahuila	15.2	2.1	9.2	17.9	31.9	0.8	22.7	0.3
Colima	22.3	8.4	1.8	17.5	45.2	2.4	0.0	2.4
Chiapas	27.3	5.0	31.3	20.0	8.2	0.0	6.7	1.5
Chihuahua	11.5	3.2	4.9	1.1	71.6	0.0	1.7	1.7
Distrito Federal	57.8	0.0	0.0	82.2	82.2	0.0	0.0	0.0
Durango	33.8	2.1	8.4	18.7	0.0	0.0	37.1	0.0
Guanajuato	24.4	3.1	3.2	42.4	31.2	0.1	7.5	0.9
Guerrero	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Hidalgo	37.3	9.1	18.6	12.4	19.9	0.1	0.0	1.6
Jalisco	29.7	5.3	6.1	16.3	9.7	0.1	1.6	0.2
México	38.5	3.5	5.0	21.4	0.0	0.0	36.5	0.0
Michoacán	43.9	3.3	0.3	12.9	39.3	0.0	0.0	0.3
Morelos	46.0	6.4	2.0	7.7	47.3	0.3	0.0	0.0
Nayarit	54.4	5.1	9.7	11.8	9.2	0.0	0.0	3.6
Nuevo León	19.6	5.7	13.3	3.9	0.0	0.0	24.9	0.6
Oaxaca	13.0	0.0	0.3	9.0	77.6	0.0	0.1	0.0
Puebla	21.6	1.0	5.2	69.7	37.3	0.0	0.3	0.7
Querétaro	24.4	9.7	6.5	25.1	28.3	0.7	1.1	3.6
Quintana Roo	36.2	9.7	9.3	33.8	26.2	0.0	0.0	6.0
San Luis Potosí	37.3	8.9	1.1	10.1	30.8	0.0	0.0	3.4

continúa

continuación

Entidad federativa	Físico	Abuso sexual	Abandono	Emocional	Omisión de cuidados	Explotación sexual comercial	Negligencia	Explotación laboral
Sinaloa	31.0	5.3	0.7	33.6	42.7	0.4	3.1	0.1
Sonora	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Tabasco	19.0	6.2	13.3	11.2	14.7	0.2	0.0	0.0
Tamaulipas	26.6	12.2	1.1	19.8	26.6	0.0	13.7	0.0
Tlaxcala	30.0	3.3	12.3	26.7	14.0	1.0	12.0	0.7
Veracruz	43.9	1.8	2.6	10.5	41.2	0.0	0.0	0.0
Yucatán	22.4	5.7	2.6	26.6	36.3	0.5	4.6	0.7
Zacatecas	14.6	2.0	2.4	29.6	38.5	0.0	3.2	0.4

Nota: Cifras de enero - diciembre. La suma de los diferentes tipos de maltrato en este año es inferior al cien por ciento, ya que hubo entidades federativas en que no se logró especificar el tipo de maltrato de algunos niños.

nd: No disponible.

Fuente: CEAMEG con base en DIF. Dirección de Asistencia Jurídica. Subdirección de Asistencia Jurídica y Adopciones. Programa de Prevención del Maltrato del Menor (PREMAN).

3. Otras fuentes de información

A. Femicidios

Los estudios que se han realizado para profundizar en el tema de los femicidios, han aportado datos que no han sido posibles de obtener mediante la estadística oficial, o que las propias Procuradurías Generales de Justicia de los Estados no han proporcionado al no contar con una sistematización (permanente) en su información para producir estadísticas que pudieran complementar la visión que se propone sobre el femicidio.

En seguida se presentan los indicadores provenientes de las investigaciones realizadas sobre el tema, una llevada a cabo por la Comisión Especial para Conocer y dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Femicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada de la LIX Legislatura de la H. Cámara de Diputados. Y otra con los principales resultados de la investigación continua que lleva a cabo el Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio.

La Comisión Especial para Conocer y Dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Femicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia realizó esta investigación durante la LIX Legislatura para conocer el número de mujeres y niñas asesinadas en el país, así como las causas y las condiciones de la violencia feminicida y la procuración de justicia vinculada. La investigación fue realizada por un equipo conformado por cuatro o cinco investigadoras en cada entidad federativa –seleccionadas por su comprensión y conocimiento del tema, su capacidad académica o periodística–; un comité científico formado por especialistas en género; un consejo formado por las representantes de los organismos de la Organización de las Naciones Unidas dedicados al adelanto de las mujeres; un equipo administrativo, y una coordinadora nacional de la investigación. Todas bajo la supervisión de la Mesa Directiva de la Comisión Especial.

Se seleccionaron entidades con diferentes tipos y grados de desarrollo para dar cuenta de la relación entre desarrollo económico, social, educativo y cultural o de las mujeres y la violencia de género. Entidades con grados diversos de conflictividad social, cohesión social y cultural, y participación ciudadana y política, así como entidades en las que hay altos rangos de inseguridad y prevalecen formas de violencia derivadas de enfrentamientos entre la delincuencia y las autoridades.

Cuadro 12. Concentrado de entidades federativas, años y número de notas periodísticas consideradas en el análisis

Entidad federativa	Años	No. de notas
Estado de México	1994, 1995, 1998, 1999 2001 - 2005	538
Oaxaca	1999 - 2005	250
Morelos	2000 - 2005	109
Guerrero	2003 - 2005	91
Chiapas	1995 - 1998, 2002 - 2005	72
Chihuahua	2005	47
Distrito Federal	2003	43
Total		1150

Fuente: Cámara de Diputados, LIX Legislatura

Algunos de los resultados obtenidos de esta investigación son:

- Han sido las madres de las mujeres asesinadas o desaparecidas, así como las organizaciones no gubernamentales, junto con los medios de comunicación, en especial la prensa escrita, quienes han encabezado la denuncia y difusión de los casos de violencia feminicida, no sólo en Ciudad Juárez, sino en otras entidades del país.
- Se desconoce el paradero y la situación legal de las dos terceras partes de los homicidas.
- El rango de edad de las mujeres asesinadas abarca desde una niña de 40 días de nacida (en Morelos), hasta una mujer de 98 años (en Oaxaca). En el análisis por segmentos de edad, la mayoría de los casos están en el grupo de mujeres de 15 a 59 años, (60%.) En entidades como Morelos y Distrito Federal, el mayor porcentaje se registró entre los 21 y 30 años. (40% y 24% respectivamente).
- La ocupación de las víctimas reportada en las notas periódicas varía según la entidad e incluso según la fuente. Las más frecuentes son: amas de casa y empleadas. En algunos estados, se refieren específicamente a meseras, estudiantes y sexoservidoras.
- Al analizar la relación de la víctima con el homicida, lo más frecuente fue encontrar que el agresor era el esposo, la pareja, el novio o el amante y muchos de estos homicidios se cometieron al interior del hogar.
- Los elementos constitutivos del feminicidio involucran episodios de violencia contra las mujeres de muy diversa índole, como la física, la verbal, la sexual, la psicológica, la económica y la institucional, las cuales se ejercen en distintos momentos, esto es, antes, durante y después del homicidio. El seguimiento de prensa muestra cómo se presentan estas formas de violencia.
- Un logro de esta investigación, es el análisis crítico de las “causas”, “móviles” y “motivos”, de los homicidios contra las mujeres reportados por los diarios. 60% de los casos se coloca

en las dos primeras categorías: el cuerpo de las mujeres como objeto o posesión y celos.

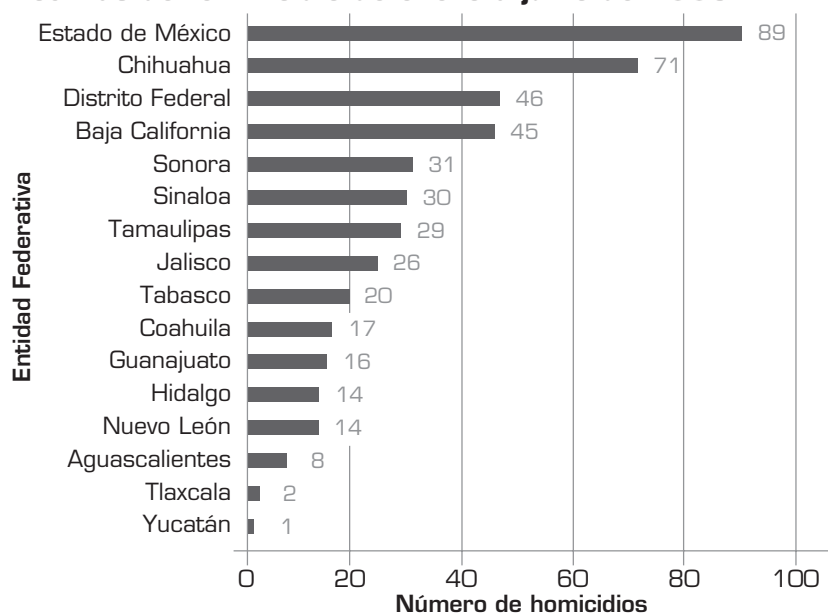
En 2007 el Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio⁴ (OCNF) inició la investigación sobre la violencia feminicida en el país, con el propósito de visibilizar este grave problema y contribuir a la creación de mecanismos eficientes para su prevención, sanción y erradicación. **A lo largo de dos años, de enero de 2007 a diciembre de 2008, el OCNF documentó 1,221 homicidios dolosos contra mujeres y niñas en 12 entidades federativas.** El análisis reveló lo siguiente:

- La violencia feminicida ocurre con mayor frecuencia en mujeres de 21 a 40 años de edad, con 530 víctimas (43%), seguida por las mayores de 40 años, con 294 homicidios (24%), y por las niñas y jóvenes menores de 20 años, con 285 víctimas (23%).
- Una de cada cuatro mujeres (26%) murió como consecuencia de un disparo de arma de fuego (314 casos), mientras que un poco menos de la mitad (43%) perdió la vida como consecuencia de actos que implican el uso excesivo de la fuerza y las agresiones físicas, tales como la asfixia, las heridas punzo cortantes y el traumatismo craneoencefálico (522 víctimas).

De acuerdo con el OCNF, la información proporcionada por las Procuradurías de Justicia (reporte de junio de 2009) revela que 459 mujeres y niñas fueron asesinadas de enero a junio de 2009 en 16 entidades de la república mexicana. De estos casos, 237 corresponden a la Región Norte (51%), 201 a la Región Centro-Bajío (44%), y 21 a la Sur (5%).

4 El OCNF se integra por 43 organizaciones de mujeres y de derechos humanos de 18 estados y el Distrito Federal.

Gráfica 23. **Número de homicidios dolosos de mujeres víctimas de feminicidio de enero a junio de 2009**



Fuente: Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio. Una mirada al feminicidio en México. Reporte Semestral Enero a Junio de 2009.

B. Trata de personas

La trata de personas es una violación evidente a los derechos humanos de las personas, atenta contra la dignidad y la libertad de los hombres, mujeres, niñas y niños. Este fenómeno se ha venido documentando a partir de estudios de caso, datos de instancias oficiales y organismos nacionales e internacionales. Sin embargo, existe un vacío estadístico, al ser un fenómeno complejo para su medición, ya que -como advierten los expertos- debido a su naturaleza clandestina, los datos sobre la trata de personas arrojan cifras aproximadas, difíciles de validar (UNFPA, 2006).

En esta sección se reúnen las estadísticas provenientes de los esfuerzos realizados para su visibilidad y cuantificación a nivel mundial y para el caso de México. Se presenta un panorama sobre la situación mundial de la trata de personas, obtenido del documento

realizado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito: *Trafficking in Persons: Global Patterns* (en UNFPA 2006). También se muestran los datos sobre los niveles de cumplimiento de estándares mínimos para protección a víctimas de trata por países del continente Americano, obtenidos del *Trafficking in Persons (tip) Report 2010* elaborado por el Departamento de los Estados Unidos.

En lo que se refiere a las estadísticas sobre México, se presenta información que reportó, en el 2008, la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVI-MTRA), adscrita a la Procuraduría General de la República provenientes del “Diagnóstico de las Condiciones de Vulnerabilidad que Propician la Trata de Personas en México”, elaborado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social (CEIDAS) en 2009.

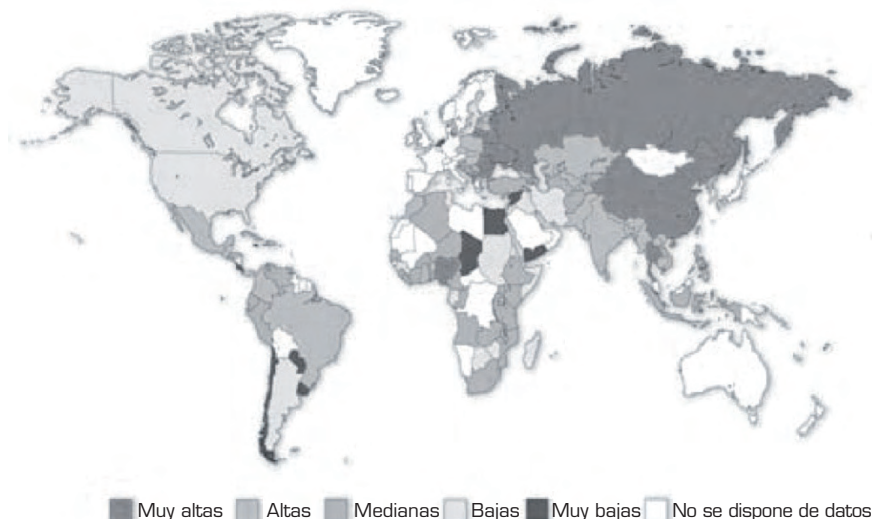
También, se presenta lo referente al Índice Mexicano sobre la Vulnerabilidad ante la Trata de Personas, publicado en 2010 por el CEIDAS, el cual señala la vulnerabilidad en la que se encuentra la población ante el riesgo de convertirse en víctima de trata. Este Índice compila datos y estadísticas sobre los principales factores identificados como de vulnerabilidad ante la trata de personas, articulándolos en cinco dimensiones: violencia social; pobreza y carencias sociales; justicia y seguridad pública deficiente; precariedad económica y condiciones laborales de explotación; migración interna e internacional. Finalmente, se presentan los principales hallazgos de algunas investigaciones provenientes de estudios de casos realizados en México.

a) Contexto internacional

De acuerdo con el informe del Fondo de Población de las Naciones Unidas 2006, las mayores cantidades de personas que han sido objeto de trata internacional están en el Asia sudoriental y meridional, en cantidades que se estiman en 225,000 y 150,000, respectivamente. En Estados Unidos se estima que cada año, más de 100,000 personas originarias de países de la ex Unión Soviética y 75,000 de países de Europa oriental son objeto de trata, y a ellas se agregan 50,000 africanos. Aproximadamente, en Estados Unidos, 100,000 personas

procedentes de países de América Latina y el Caribe son objeto de trata cada año. En el mapa 1 se pueden apreciar los países de origen de las personas objeto de trata.

Mapa 1. **Países de origen de personas objeto de trata, 2006**

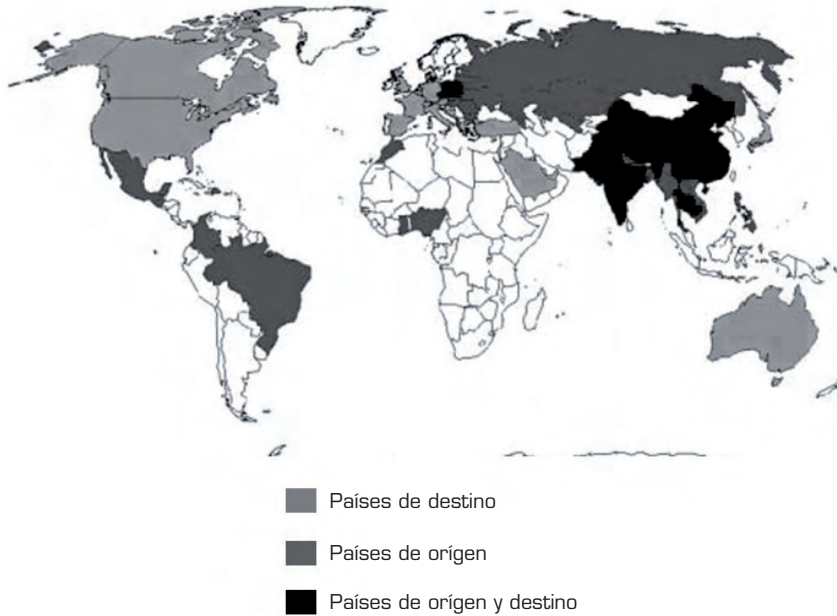


Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD). 2006. *Trafficking in Persons: Global Patterns* en UNFPA, 2006.

De acuerdo con los datos de la UNODC, se ha identificado que la personas víctimas de trata provienen de 127 países para ser explotados en 137 países. El mapa 2 muestra a los países de origen, tránsito y destino.

A partir de los datos del tip Report 2010 elaborado por el Departamento de los Estados Unidos, en el siguiente mapa es posible observar qué países de América y en qué cantidad cumplen con las medidas mínimas de protección a las víctimas de trata en el año 2009. México se encuentra en el nivel 2, en el cual se ubican los países cuyos gobiernos no cumplen la totalidad de los estándares mínimos de protección a las víctimas de trata, pero hacen esfuerzos significativos para cumplirlos.

Mapa 2. **Países de origen, tránsito y destino de personas objeto de trata, 2006**



Fuente: UNODC Trafficking in Persons: Global Patterns, 2006.

Del mismo Reporte, es posible conocer el número de procesos y de condenas sobre la trata de personas en el Continente Americano para los años de 2003 a 2009. Como puede observar en el Cuadro 13, la relación entre las condenas y los procesos ha variado en todos los años tomados a los que se hace referencia. Para 2004, 2005 y 2008 se tiene que en más de 35 por ciento de los procesos existentes en cada uno de esos años, han concluido con la sentencia. Mientras que en 2003 y 2006 sólo una cuarta parte de los procesos o juicios de esos años tuvieron condena. En 2009 se observa un crecimiento de esta relación, ya que en 85 por ciento de los procesos o juicios hubo condena.

Mapa 3. Niveles de cumplimiento de estándares mínimos para protección a víctimas de trata por países del continente Americano*, 2009



- Nivel 1

Países cuyos gobiernos cumplen los estándares mínimos de protección a las víctimas de trata.
- Nivel 2

Países cuyos gobiernos no cumplen la totalidad de los estándares mínimos de protección a las víctimas de trata, pero hacen esfuerzos significativos para cumplirlos.
- Nivel 2 (en lista de observación)

Países cuyos gobiernos no cumplen la totalidad de los estándares mínimos de protección a las víctimas de trata, pero hacen esfuerzos significativos para cumplirlos y el número de víctimas de trata es muy significativo o se ha incrementado de manera importante.
- Nivel 3

Países cuyos gobiernos no cumplen la totalidad de los estándares mínimos de protección a las víctimas de trata, y no hacen esfuerzos significativos para cumplirlos.
- Casos especiales

* No se incluye EUA.

Fuente: U.S. Department of State Publication 11407 Office of the Under Secretary for Democracy and Global Affairs and Bureau of Public Affairs Trafficking in Persons Report (junio de 2010).

Cuadro 13. Número de procesos y condenas sobre trata de personas en el Continente Americano por años, 2003 - 2009

Año	Procesos / juicios	Condenas	Víctimas identificadas	Relación entre condenas y procesos
2003	175	27		15
2004	145	56		39
2005	170	59		35
2006	443	63		14
2007	426 (1)	113 (1)		27
2008	448 (42)	161 (24)	6609	36
2009	647 (47)	553 (66)	9020	85

* No se incluye EUA

Los números en paréntesis se refieren a trata de personas con fines laborales

Fuente: CEAMEG con base en U.S. Department of State Publication 11407 Office of the Under Secretary for Democracy and Global Affairs and Bureau of Public Affairs Trafficking in Persons Report (junio de 2010).

- En el mundo existen 12.3 millones de niñas, niños y adultos en condiciones de explotación laboral
- En 2010 se identificaron a 49,105 víctimas
- La prevalencia mundial de trata de personas es de 1.8 por cada mil habitantes. En Asia y el Pacífico esta prevalencia es de 3 por cada mil.
- Hay 62 países que han ratificado el Protocolo de Palermo
- 104 países no cuentan con leyes, policías o reglamentos para la deportación de las víctimas

b) Contexto nacional

De acuerdo al “Diagnóstico de las Condiciones de Vulnerabilidad que Propician la Trata de Personas en México”, elaborado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social (CEIDAS) en 2009, la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA), adscrita a la Procuraduría General de la República, reportó que durante 2008 se iniciaron 24 averigua-

ciones previas por el delito de trata de personas, de las cuales únicamente 2 han sido consignadas.

Entre las víctimas se encuentran niñas y mujeres mexicanas y extranjeras procedentes de El Salvador, Corea, Argentina, China, Honduras, Perú y Guatemala.

Según el reporte de la FEVIMTRA, las averiguaciones previas se iniciaron en los estados de Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán.

De las 24 averiguaciones previas iniciadas por el delito de trata de personas por parte de la FEVIMTRA, 3 de ellas se relacionan con delitos cometidos fuera del territorio nacional: en España, Bahamas y Estados Unidos de Norteamérica.

Cuadro 14. Datos provenientes de las 24 averiguaciones previas relacionadas con la trata por explotación sexual y laboral, febrero de 2008 a enero de 2009

Características de las víctimas		
Menores de edad	Mujeres	Hombres
Niña de 9 años, mexicana	De 18(2), 24(2), 25 y 36 años, mexicanas	De 24, 32 y 42 años, guatemaltecos
Niño de 8 años, mexicano	De 27 y 34 años, argentinas	De 26, 30, 32, 36, 37 y 45 años, mexicanos
Niño de 15 años, salvadoreño	De 18, 25 y 39 guatemaltecas	De 25, 32 y 40 años, chinos
Niños de 14(2), 15(2) y 16 años, guatemaltecos	De 18, 24(2), 27(2), 28 y 39 años, hondureñas	Se desconoce la edad de 1 hombre de origen mexicano
Niñas de 16 y 17 años, mexicanas	De 21, 28, 35(2), 46 y 58 años, chinas	
Niña de 17 años, coreana	De 33 años, peruana	
De 8 adolescentes, se desconoce su identidad	Se desconoce la edad de 1 mujer salvadoreña	

Fuente: PGR, Fiscalía Especial para los Delitos contra las Mujeres y Trata de Personas en CNDH y CIEDAS, 2009.

Cuadro 15. Datos provenientes de las 24 averiguaciones previas relacionadas con la trata por explotación sexual y laboral, febrero de 2008 a enero de 2009

Características de los indiciados	
Hombres	Mujeres
De 28, 32 y 37 años, mexicanos; de 3 indiciados más se desconoce la edad.	De 44 años, mexicana; de 1 mujer de nacionalidad mexicana se desconoce la edad
De 40 años, hondureño	De 39 años, hondureña
De 50 años, chino	De 2 coreanas se desconoce la edad
De 17 hombres se desconoce la edad y nacionalidad	De 2 indiciadas se desconoce la edad y nacionalidad

Fuente: PGR, Fiscalía Especial para los Delitos contra las Mujeres y Trata de Personas en CNDH y CIEDAS, 2009.

c) Índice Mexicano sobre la Vulnerabilidad ante la Trata de Personas

Como se mencionó anteriormente, este Índice compila datos y estadísticas sobre los principales factores identificados de vulnerabilidad ante la trata de personas, articulándolos en cinco dimensiones: violencia social; pobreza y carencias sociales; justicia y seguridad pública deficiente; precariedad económica y condiciones laborales de explotación; migración interna e internacional.

Este Índice estima el riesgo medible sobre la vulnerabilidad de las personas ante la posibilidad de convertirse en víctimas de los tratantes, **por lo que el Índice no ofrece información sobre el grado de presencia del delito de la trata de personas en las entidades federativas.**

El orden que presenta el Índice agrupa a las entidades en tres categorías mediante las que, con fines de comparación inter estatal, son catalogados como de “Alta”, “Media” o “Baja” vulnerabilidad. Es preciso destacar que el hecho de que una entidad sea de “Alta Vulnerabilidad ante la Trata”, no significa necesariamente que en ella haya una alta presencia del delito y viceversa: que en una entidad identificada como de “Baja Vulnerabilidad” no haya altos índices de comisión de este delito.

De acuerdo a los factores que conforman el índice, en seguida se mencionan los principales resultados obtenidos para cada uno de éstos por entidad federativa. De acuerdo con la metodología para la construcción del Índice, la interpretación de éste es: mientras mayor sea el porcentaje, mayor es la vulnerabilidad hacia la trata⁵.

Al calcular el Índice de acuerdo a todos los factores que considera, presenta a las entidades de Chiapas, Michoacán, Zacatecas, Oaxaca y Guanajuato como las 5 más vulnerables a la trata de personas.

Factor 1, violencia social: las entidades con más alta vulnerabilidad hacia la trata de acuerdo a este factor son Querétaro, Chihuahua, Nayarit, Oaxaca y Tabasco. Las de menor vulnerabilidad fueron Coahuila, Baja California Sur y Baja California.

Factor 2, pobreza y carencias sociales: las entidades con más alta vulnerabilidad hacia la trata de acuerdo a este factor son Chiapas, Michoacán, Oaxaca, Guanajuato y Puebla. Las de menor vulnerabilidad, de acuerdo con este factor son Distrito Federal, Coahuila y Nuevo León.

Factor 3, justicia y seguridad pública deficiente: las entidades con más alta vulnerabilidad hacia la trata de acuerdo a este factor son Zacatecas, Yucatán, Querétaro, Chiapas y Baja California Sur. Las de menor vulnerabilidad, de acuerdo con este factor son Distrito Federal, Guerrero y Oaxaca.

Factor 4, precariedad económica y condiciones laborales de explotación: las entidades con más alta vulnerabilidad hacia la trata de acuerdo a este factor son Guerrero, Michoacán, Zacatecas, Oaxaca y Puebla. Las de menor vulnerabilidad, de acuerdo con este factor son Distrito Federal, Sonora y Baja California.

Factor 5, migración interna e internacional: Colima, Guanajuato, Coahuila, Oaxaca y Chiapas son las entidades con más alta vulnerabilidad hacia la trata de acuerdo a este factor. Las de menor vulnerabilidad, de acuerdo con este factor son Quintana Roo, Baja California Sur y Chihuahua.

⁵ Para más detalle en la metodología y construcción del Índice, se puede consultar el documento completo Índice Mexicano sobre la Vulnerabilidad ante la Trata de Personas <http://www.CEIDAS.org/docs/in.pdf>

Factor 6, desarrollo humano relativo al género: Chiapas, Veracruz, Tabasco, Oaxaca e Hidalgo son las entidades con más alta vulnerabilidad hacia la trata de acuerdo a este factor. Las de menor vulnerabilidad, de acuerdo con este factor son Distrito Federal, Baja California y Colima.

Factor 7, desarrollo humano relativo a niveles de violencia: las entidades con más alta vulnerabilidad hacia la trata de acuerdo a este factor son Jalisco, México, Colima, Distrito Federal y Durango. Las de menor vulnerabilidad, de acuerdo con este factor son Chiapas, Michoacán y Guanajuato.

d) Cifras obtenidas a partir de investigaciones especiales realizadas en México en los últimos años

Una investigación realizada en el año 2000 por Elena Azaola⁶ sobre el tema de trata de personas y explotación sexual, muestra las cifras de niñas y niños víctimas de explotación sexual en algunas ciudades del país. Los objetivos de este estudio fueron identificar la extensión y las causas de la explotación de los niños y niñas para el comercio sexual, así como las maneras en que son reclutados para este fin y los modos de operación y movimiento entre regiones. Con esto la autora se propuso colaborar con las autoridades para contar con información sobre el tema y brindar protección a los niños. El estudio se llevó a cabo de septiembre de 1999 a junio de 2000 en seis ciudades de México: Acapulco, Cancún, Ciudad Juárez, Guadalajara, Tapachula y Tijuana.

La autora refiere 16 mil casos de niñas y niños sujetos a la explotación sexual en México. En las ciudades de Acapulco, Cancún, Ciudad Juárez, Guadalajara, Tapachula y Tijuana se concentraron el mayor número de casos (28.8%). En la zona metropolitana de la Ciudad de México se identificaron 2,500 casos de explotación sexual de niños y niñas, lo que representa el 15.6 por ciento del total de los casos que hace referencia la autora. De las 6 ciudades en las que se identificaron 4,600 casos, Acapulco concentró el 21.7 por ciento, Tijuana 19.6 por ciento y Ciudad Juárez 17.4

6 Boy and Girl victims of sexual exploitation in Azaola, E. (2000). México. México: UNICEF-DIF

Cuadro 16. Estimación del número de niñas y niños sujetos a explotación sexual en México por zonas, 2000

Ciudad o zona	Número	%
Acapulco, Cancún, Ciudad Juárez, Guadalajara, Tapachula y Tijuana	4600	28.8
Zona Metropolitana de la Ciudad de México	2500	15.6
Monterrey, Puebla, León	1000	6.3
Puerto Vallarta, Cozumel, Playa del Carmen, Mazatlán, Veracruz, Los Cabos, La Paz, Manzanillo, Ixtapa, Huatulco	1500	9.4
Matamoros, Reynosa, Nuevo Laredo, Agua Prieta, Nogales	700	4.4
Aguascalientes, Mexicali, Saltillo, Torreón, Chihuahua, Durango, Toluca, Morelia, Querétaro, San Luis Potosí, Culiacán, Hermosillo, Mérida	600	3.8
Jalapa, Coahuila de Zaragoza, Colima, Campeche, Zacatecas, Tuxtla Gutiérrez, Guanajuato, Irapuato, Chilpancingo, Pachuca, Uruapan, Cuernavaca, Tepic, Oaxaca, Villahermosa, Tampico, Ciudad Victoria, Minatitlán	700	4.4
El resto del país	4400	27.5
Total	16000	100

Fuente: Elena Azaola, 2000.

Cuadro 17. Estimación del número de niñas y niños sujetos a explotación sexual en 6 ciudades de México, 2000

Ciudades	Número	%
Acapulco	1,000	21.7
Tijuana	900	19.6
Ciudad Juárez	800	17.4
Cancún	700	15.2
Guadalajara	600	13.0
Tapachula	600	13.0
Total	4,600	100

Fuente: Elena Azaola, 2000. Estimación con base en datos de diversas instituciones públicas y ONG's; así como del testimonio de víctimas de explotación sexual en cada ciudad.

El *Relator Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía* (Consejo de Derechos Humanos), Juan Miguel Petit, visitó la República Mexicana del 4 al 15 de mayo de 2007. El Relator Especial visitó los siguientes lugares: Guadalajara (Jalisco); Tijuana (Baja California); Ciudad Juárez (Chihuahua) y el Distrito Federal. El Relator Especial realizó visitas de investigación sobre el terreno a fin de conocer la situación de los niños en calles, bares, clubes nocturnos y en zonas consideradas de riesgo social (barrios violentos, zonas de frontera, mercados con sitios de intercambios sexuales clandestinos). También visitó diversos centros infantiles de acogida para niños víctimas de explotación y abusos y servicios sociales muy diversos, destinados a dar protección y amparo a los menores de edad.

Algunos de los hallazgos derivados del informe generado a partir de esta visita son:

En el Distrito Federal: Según estimaciones, en 2000 había aproximadamente 25,000 niños de la calle en el Distrito Federal, pero las ONG calculan un número más elevado. Se estima asimismo que una gran mayoría de los niños de la calle del Distrito Federal son víctimas de abusos sexuales en algún momento durante su vida en la calle.

Los niños en situación de calle que practican la prostitución se congregan principalmente en las zonas desfavorecidas del mercado de La Merced (delegación Cuauhtémoc), en la terminal de autobuses Central del Norte y en las dos estaciones de metro Observatorio e Indios Verdes.

Según los informes, se ha observado un aumento de la prostitución infantil en Ciudad de México, en particular de niñas procedentes de zonas distintas al Distrito Federal, como los Estados del sur de la República.

En Guadalajara: el Relator Especial fue informado de que existen grupos de niñas y niños que son explotados sexualmente con fines comerciales, cada uno enfrentando una distinta situación. Por un lado, se encuentran los niños y niñas de la calle

con un número estimado de unos 2,000 trabajando en espacios públicos, mientras que cerca de 400 habitan de manera regular en estos espacios. Dentro de este último grupo, una parte se prostituye de manera ocasional para poder sobrevivir mientras que una proporción menor, alrededor de 80, lo hacen de manera más estable como modo de vida. Se trata tanto de niñas como de niños, aunque predominan los segundos, que tienen entre 12 y 17 años y que en su mayoría provienen tanto de los barrios populares de la zona conurbana como de otros Estados. Estos niños suelen encontrarse, principalmente, en la zona centro, alrededor de la antigua central camionera, en la calle Madero y en la de Javier Mina, si bien se han identificado 51 puntos en la ciudad que son focos de consumo de drogas y de prostitución. Los menores varones serían prostituidos por homosexuales tanto de origen local como por turistas extranjeros que toman contacto con ellos en determinadas zonas. Mientras que los locales acudirían con mayor frecuencia durante las noches a los parques Revolución o Morelos, los turistas principalmente los buscarían en la zona de la Plaza del Sol.

En Tijuana: El Relator Especial pudo recorrer tanto de día como de noche la zona de bares y otros centros nocturnos más conocidos de Tijuana. El Relator Especial pudo constatar que alrededor de estos sitios crecen y sobreviven otro buen número de establecimientos comerciales, desde hoteles, restaurantes y puestos de tacos. Se ha informado que varios grupos de menores de edad participan en el comercio sexual que tiene lugar en la localidad. El Relator Especial también fue informado de que en Tijuana existe una proliferación de otros negocios en donde también laboran menores de edad que proporcionan servicios sexuales, como son las casas de masaje, salones de belleza, spas, agencias de acompañantes o modelos, etc. Todos estos negocios operarían al margen de los controles sanitarios públicos pues no estarían registrados como establecimientos que proporcionen servicios sexuales. Se desconoce, por tanto, el número de menores que trabajan en este medio y las condiciones en que lo hacen.

Ciudad Juárez: El Relator Especial fue informado de que la preferencia de las empresas maquiladoras –principal industria en esa localidad- por las mujeres jóvenes y menores de edad, se vincula al hecho de que se les considera una mano de obra más dócil, menos conocedora de sus derechos y menos proclive a reclamos, así como más apta a tolerar el trabajo minucioso y monótono que ahí se realiza y las duras jornadas, todo lo cual, aunado a los bajos salarios que se les paga, incrementa la tasa de rendimiento y las ventajas comparativas.

El crecimiento de este sector ha atraído a importantes contingentes de mujeres jóvenes y menores de edad de la localidad, de zonas rurales y de otros Estados, que se mudan a la ciudad con la expectativa de obtener un empleo y establecerse ahí, o bien de reunir recursos para cruzar la frontera. En otros casos se mencionó que algunas jóvenes fueron reclutadas para el comercio sexual después de haber intentado trabajar en una maquiladora y haber constatado que su salario no les permite hacer frente a sus necesidades, sobre todo cuando tienen hijos que sostener.

El Relator Especial fue informado de que las cantinas, los salones de baile y las casas de prostitución han sido desde tiempo atrás parte importante de la actividad económica en Ciudad Juárez. Lo propicia tanto el ser una zona de mucho tránsito de personas no pertenecientes a la localidad, como el encontrarse a unos pasos de la frontera con los Estados Unidos.

Conclusiones

De acuerdo con la información estadística, así como los indicadores mostrados en el presente estudio, se puede afirmar que la violencia contra las mujeres en México es un problema generalizado y como tal representa un impedimento para que las mujeres alcancen la igualdad, una vida digna, y el libre ejercicio de sus derechos como ciudadanas. La violencia contra las mujeres es una de las manifestaciones extremas de la discriminación, afecta la salud física y psicológica de quienes la padecen, pone en peligro su vida, incluso les priva de ella.

En el presente estudio se expusieron datos sobre diversos tipos y ámbitos de la violencia contra las mujeres, en particular la violencia en las relaciones de pareja, que va desde la violencia sexual, física, emocional y económica; también se presentaron datos sobre la violencia hacia ellas en espacios públicos como las escuelas, el trabajo y en la comunidad; asimismo se mostraron indicadores sobre mortalidad y egresos hospitalarios por causas violentas; otras formas de violencia es la relativa a la trata de mujeres y niñas, así como feminicidios. Aunque en la literatura especializada en violencia de género hay cada vez un mayor reconocimiento de las múltiples formas de la violencia contra las mujeres, en México aún sigue siendo insuficiente el poder contar con datos que permitan determinar la prevalencia, alcance y magnitud de las diversas formas de dicha violencia. Por ejemplo, las cifras y datos mostrados en este trabajo en el tema de trata de personas visibilizan un profundo problema sobre esta violación a los derechos humanos. Como se vio, las diversas formas de explotación han alcanzado a la población más vulnerable, como son niñas, niños y mujeres. Sin duda, la información proveniente de las fuentes oficiales, de los organismos e instituciones, así como los estudios de caso, proveen un amplio panorama sobre cómo se comporta el fenómeno de la trata de personas; quiénes son las víctimas y la intensidad de éste.

Otro punto que no hay que dejar de lado es el tema del maltrato infantil. En nuestro país no se conoce con exactitud la prevalencia de la niñez víctima de maltrato infantil, y los estudios disponibles

sólo muestran facetas parciales de este problema; de aquí la necesidad de establecer estrategias de investigación adecuadas para detectarla. Los datos sistematizados con que cuenta México provienen de las pocas denuncias levantadas, muchas de las cuales no pueden comprobarse, y de las investigaciones realizadas en algunos centros hospitalarios en donde las y los menores son llevados para recibir atención médica aduciendo otras causas.

En general, es importante señalar que existe un vacío estadístico en la información referente a la violencia de género, que aunque las instancias encargadas de ello en el país han venido haciendo un gran esfuerzo –como el levantamiento de encuestas, la mejora de los registros administrativos, entre otros- es primordial que se generen con una cierta periodicidad y que la calidad de la información mejore a través de los años.

Referencias

- Atrián, M., Ávila, L., Valdez, R., Franco, A., Del Río, A., (2007).** Informe Preliminar de la Encuesta Nacional sobre Violencia contra las Mujeres 2006 (ENVIM 2006). En Género y Salud en Cifras. Vol. 5, No. 3, Septiembre-Diciembre de 2007, Secretaria de Salud, México, pág. 65
- Azaola E. (2000).** *Boy and Girl Victims of Sexual Exploitation in Mexico.* México: unicef-DIF.Cámara de Diputados, LIX Legislatura (2006). Violencia feminicida en 10 entidades de la República Mexicana. Comisión Especial para Conocer y Dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Femicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada. México: autor
- Carcedo, Ana. (2008).** Indicadores sobre violencia contra las mujeres. Sistematización y evaluación crítica. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de derechos Humanos
- Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social, A.C. (2009).** Índice Mexicano sobre la Vulnerabilidad ante la Trata de Personas. México: México social en <http://issuu.com/mexicosocial/docs/ms1>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2006.** Guía de asistencia técnica para la producción y el uso de indicadores de género. Santiago: autor.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social, A.C. (CIEDAS) (2009).** Diagnóstico de las Condiciones de Vulnerabilidad que Propician la Trata de Personas en México. México: autor.
- Consejo de Derechos Humanos (2008).** Informe del Relator Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, Juan Miguel Petit. Visita a México. Disponible en: <http://www.hchr.org.mx/index.php/publicaciones-y-documentos/informes-de-relatorias-a-mexico/40-juan-miguel-petit-informe-sobre-la-venta-de-ninos-la-prostitucion-infantil>
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) (2006).** Estado de la población mundial 2006. Hacia la esperanza. Las mujeres y la migración internacional. EUA: UNFPA.
- INEGI (2010).** Estadísticas a propósito del día internacional de la eliminación de la violencia contra la mujer 2010, a partir de Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares, 2006 disponible en: <http://www.INEGI.org.mx/INEGI/contenidos/espanol/prensa/contenidos/estadisticas/2010/violencia10.asp?s=INEGI&c=2774&ep=47>

- INEGI (2010).** Estadísticas de mortalidad, consulta interactiva de datos 2011.
- INEGI (2010).** Estadísticas judiciales en materia penal, consulta interactiva de datos 2010.
- INEGI (2006).** Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares ENDIREH-2006. México: Autor
- INEGI (2007).** Marco conceptual. ENDIREH 2006. Aguascalientes, Ags.: Autor.
- Instituto Nacional de las Mujeres (2007).** Maltrato de niñas, niños y adolescentes en el seno familiar. México: autor.
- Milosavlegic, V. (2007).** Estadísticas para la equidad de género. Magnitudes y tendencias para la equidad de género. Santiago de Chile: CEPAL, UNIFEM.
- Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio (2009).** Una mirada al femicidio en México. Segundo reporte enero a junio de 2009. México: autor
- onu (2006).** Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer. Informe del Secretario General. NY: Autor.
- Secretaría de Salud- Dirección General de Información en Salud (DGIS) (2010).** Base de datos de egresos hospitalarios por mortalidad en instituciones públicas, 2004-2008. [en línea]: Sistema Nacional de Información en Salud (SINAIS). [México]: Secretaría de Salud. <<http://www.SINAIS.salud.gob.mx>> [Consulta: 15 de noviembre de 2010]
- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) (2009).** Estadísticas sobre maltrato infantil. Dirección de Asistencia Jurídica. Subdirección de Asistencia Jurídica y Adopciones. Programa de Prevención del Maltrato del Menor (PREMAN).
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2006).** Trafficking in Persons Global Patterns. Disponible en: www.UNODC.org/.../traffickinginpersons_report
- U.S. Department Of State Publication 11407 Office of the Under Secretary for Democracy and Global Affairs and Bureau of Public Affairs. (2010)** Trafficking in Persons Report disponible en: <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2010/index.htm>

Instrumentos Internacionales

Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Adoptado en la Ciudad de Nueva York por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 6 de octubre de 1999, entrando en vigor el 22 de diciembre del 2000. El Senado mexicano lo aprobó el 14 de diciembre del 2001, México la ratificó el 10 de diciembre de 1999. Fue publicado en el DOF el 3 de mayo del 2002.

Convención Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres y Menores, adoptada en la Ciudad Ginebra, Suiza, el 30 de septiembre de 1921, entrando en vigor internacionalmente el 21 de marzo de 1950. El Senado mexicano lo aprobó el 26 de diciembre de 1932, entrada en vigor para México el 21 de mayo de 1956. Fue publicado en el DOF el 25 de enero de 1936.

Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que Complementa la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Protocolos de Palermo), Adoptado en la Ciudad de Nueva York por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de noviembre de 2002, entrando en vigor internacionalmente el 25 de diciembre del 2003. El Senado mexicano lo aprobó el 22 de octubre del 2002, entrada en vigor para México el 25 de diciembre del 2003. Fue publicado en el DOF el 10 de abril del 2003.

Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, adoptada en la Ciudad de Nueva York por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979, entrando en vigor el 3 de septiembre de 1981. El Senado mexicano la aprobó el 18 de diciembre de 1980, México la ratificó el 17 de julio de 1980. Fue publicada en el DOF el 9 de enero de 1981.

Conferencia Mundial de Derechos Humanos (1993). Declaración y programa de Acción de Viena.

Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Diario Oficial de la Federación, 1 de febrero de 2007.

Organización de las Naciones Unidas (1995). Plataforma de Acción de la *Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer*. Centro nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia. San José, Costa Rica: autor.

Organización de las Naciones Unidas (1995). Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. San José, Costa Rica: autor.

Marco jurídico
internacional y nacional
en el tema de violencia
de género

Marco jurídico internacional y nacional en el tema de violencia de género

Nuria Gabriela Hernández Abarca¹
Laura Henríquez Maldonado²
Lesley Alexia Ramírez Medina³
Lourdes Concepción Salgado Martínez⁴
María Isabel de León Carmona⁵
Verónica Páez Hernández⁶
Janeth Pérez Olvera⁷
Asbeydi Adriana Romero de Nova⁸

Introducción

A decir de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2006 (ENDIREH) del Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía (INEGI, 2006), 67% de las mujeres de 15 años y más han sufrido violencia en cualquiera de los siguientes contextos: comunitaria, familiar, patrimonial, escolar, laboral y de pareja, situación que no es exclusiva de nuestro país, según datos de

-
- 1 Directora interina de Estudios Jurídicos de los Derechos Humanos de las Mujeres y la Equidad de Género del CEAMEG
 - 2 Investigadora del CEAMEG
 - 3 Investigadora del CEAMEG
 - 4 Investigadora del CEAMEG
 - 5 Investigadora del CEAMEG
 - 6 Analista del CEAMEG
 - 7 Analista del CEAMEG
 - 8 Asistente ejecutiva de la Dirección

la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)⁹, América Latina y el Caribe se caracterizan por los altos niveles de desigualdad y pobreza y la práctica de formas de discriminación, principalmente la desigualdad de género. Y al reconocer que este tipo de discriminación está íntimamente ligada con la violencia, ambas deben ser punto de atención y prioridad para los países alrededor del mundo, ya que combatiendo una lograrán frenar la otra y viceversa. El vínculo entre ambas es muy fuerte y tiene resultados aplastantes en el reconocimiento y garantía del derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia.

En este sentido, la violencia se convierte en uno de los principales problemas que enfrentan las mujeres en todo el mundo y es considerada como un grave obstáculo tanto para el efectivo goce y ejercicio de sus derechos fundamentales, como para su desarrollo en los diversos ámbitos.

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), la violencia se define como el uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona, un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daño psicológico, trastorno del desarrollo o privaciones. Así mismo, señala que la violencia en el mundo afecta a una de cada tres mujeres, y que incide en el desarrollo de la sociedad en general (OMS, 2005).

La violencia contra las mujeres, atendiendo a lo señalado por la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, es cualquier acción o conducta que, basada en la discriminación de su género, le cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, económico o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado, pero es principalmente una violación a sus derechos humanos y a sus libertades fundamentales porque limita total o parcialmente el goce y ejercicio de sus garantías individuales. Por ello, es la expresión más evidente de discriminación en contra de las mujeres.

9 CEPAL ¡Ni una más!, el derecho a vivir una vida libre de violencia en América Latina y el Caribe. Octubre de 2007.

Esta manifestación, no es representativa de algún grupo de mujeres en específico, la violencia de género no distingue estatus socioeconómico, clase social, etnia, religión, escolaridad, ideología o edad.

La Asamblea General de las Naciones Unidas señaló en su Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, específicamente en su resolución 84/104 del 20 de diciembre de 1993, que se entiende por violencia contra la mujer “todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada” y señala que esta violencia:

- Constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales e impide total o parcialmente a la mujer gozar de dichos derechos y libertades
- Constituye un obstáculo no sólo para el logro de la igualdad, el desarrollo y la paz, sino también para la plena aplicación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer
- Constituye una manifestación de relaciones de poder históricamente desiguales entre el hombre y la mujer, que han conducido a la dominación de la mujer y a la discriminación en su contra por parte del hombre e impedido el adelanto pleno de la mujer
- Es uno de los mecanismos sociales fundamentales por los que se fuerza a la mujer a una situación de subordinación respecto del hombre

Siendo la violencia un tema de gran impacto en la vida de las mujeres mexicanas, el Poder Legislativo tiene una gran responsabilidad de abonar en la creación de legislaciones que atiendan este flagelo.

En este documento se presenta a la lectora o lector, una breve descripción de la definición de violencia de género, así como su regulación jurídica a nivel internacional, nacional, y estatal. Así mismo se

desarrolla un apartado que evidencia el trabajo legislativo realizado hasta el mes de septiembre del 2011 por la LXI Legislatura en el tema, también se abordan y desarrollan bajo la misma estructura los temas de trata de personas, pederastia, discriminación y feminicidio, todos estos temas manifestaciones claras de la violencia contra las mujeres, esperando aportar los elementos requeridos por las y los legisladores respecto al marco jurídico existente en el tema de violencia contra las mujeres. Es importante señalar que el marco jurídico internacional y nacional se observará repetido en algunos temas, sin embargo se consideró necesaria esta estructura a fin de facilitar a la persona lectora, todos los elementos instrumentos jurídicos de análisis para cada forma de violencia analizada.

I. La violencia contra las mujeres, su abordaje en el marco jurídico internacional y nacional

El reconocimiento de la violencia contra las mujeres como una violación a los Derechos Humanos, es el resultado de un largo proceso de trabajo por parte de distintos sectores y en específico del movimiento de mujeres que tuvo incidencia ante los Organismos Internacionales, especialmente, la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos.

La violencia contra las mujeres es un problema social de interés público, los Estados deben de atender los compromisos jurídicos tanto internacionales como nacionales que los obligan a emprender las acciones necesarias para frenarlo.

De manera específica nuestro recientemente modificado marco constitucional¹⁰ señala que, las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales en la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Este postulado amplía el ámbito de esta protección al señalar que todas las autoridades, desde sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y

¹⁰ Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 6 de junio del 2011 por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. En este sentido siendo, el derecho a vivir libres de violencia, un derecho humano, el Estado mexicano está obligado a observarlo y garantizarlo.

De lo anteriormente señalado se advierte que todo tratado internacional, en el que se reconocen derechos humanos, obliga al Estado en el ámbito internacional y frente a todas las personas sujetas a su jurisdicción, a respetar, proteger y garantizar los derechos reconocidos, lo que implica además, que no puede invocar ninguna disposición de Derecho interno, ni siquiera su propia Constitución, o la ausencia de normatividad interna para negarse a cumplir con dichas obligaciones.

Desde sus ámbitos geográficos o sus límites de mandato, prácticamente todos los organismos internacionales y uno regional (la Organización de Estados Americanos) han reconocido que las mujeres tienen derecho a una vida libre de violencia, y que este fenómeno es claramente una forma de discriminación que es imperante erradicar.

A continuación enunciaremos cuales son aquellos instrumentos internacionales y regionales tanto vinculantes¹¹ como políticamente acordados¹² del Sistema Universal en material de derechos humanos descritos cronológicamente en orden de su aprobación, que desarrollan el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia.

A nivel internacional la **Declaración Universal de los Derechos Humanos**¹³, que señala en su artículo 1° que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están

11 Los instrumentos vinculantes son los tratados, las convenciones, los convenios, los protocolos y los pactos a los que se obligan los estados al firmarlos y ratificarlos.

12 Los instrumentos no vinculantes, conocidos también como marco de lo políticamente acordado, o “soft law”, proporcionan directrices de conducta que no son en sentido estricto normas obligatorias para los Estados, pero son políticamente muy relevantes. Estos instrumentos reflejan principios que los Estados acuerdan en el momento de suscribirlos que, sin ser vinculantes, imponen obligaciones o compromisos morales, si bien no se manifiesta en Ley, si existe un fuerte contenido moral y político aunque no así una aplicación coactiva. Los instrumentos políticamente acordados son las Declaraciones, las Conferencias, los Consensos.

13 Adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 el 10 de diciembre de 1948

de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros” así como que “todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona” en condiciones de igualdad ante la ley y sin distinción, señalando que tendrán “derecho a igual protección de la ley” y “contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación”.

En la **Declaración y el programa de acción de Viena** ¹⁴ los países asistentes a la Conferencia Mundial de Derechos Humanos consideraron que “la promoción y protección de los derechos humanos es una cuestión prioritaria para la comunidad internacional” y que es necesario “potenciar y promover una observancia más cabal de los derechos humanos, en forma justa y equilibrada” y señala que “todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí,” para su observancia “la comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso”. De manera específica señala que “los derechos humanos de la mujer y de la niña son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales” en este sentido, son objetivos prioritarios de la comunidad internacional, “la plena participación, en condiciones de igualdad, de la mujer en la vida política, civil, económica, social y cultural en los planos nacional, regional e internacional y la erradicación de todas las formas de discriminación basadas en el sexo”, respecto al tema de la violencia señalan que ésta y “todas las formas de acoso y explotación sexuales, en particular las derivadas de prejuicios culturales y de la trata internacional de personas son incompatibles con la dignidad y la valía de la persona humana y deben ser eliminadas”. Lo cual puede lograrse con medidas legislativas, con actividades nacionales y cooperación internacional en esferas tales como el desarrollo económico y social, la educación, la atención a la maternidad y a la salud y el apoyo social.

La Conferencia señala de manera específica que “la cuestión de los derechos humanos de la mujer debe formar parte integrante de las actividades de derechos humanos de las Naciones Unidas, en parti-

cular la promoción de todos los instrumentos de derechos humanos relacionados con la mujer”, para lo cual se “insta a los gobiernos, las instituciones intergubernamentales y las organizaciones no gubernamentales a que intensifiquen sus esfuerzos en favor de la protección y promoción de los derechos humanos de la mujer y de la niña”.

Por su parte la **Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer**¹⁵, señala en su artículo 1° que se entenderá como violencia contra la mujer a:

... Todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer; así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada.

Y en su numeral 2° especifica que esta violencia contra la mujer abarca los siguientes actos, sin limitarse a ellos:

- a) La violencia física, sexual y psicológica que se produzca en la familia, incluidos los malos tratos, el abuso sexual de las niñas en el hogar, la violencia relacionada con la dote, la violación por el marido, la mutilación genital femenina y otras prácticas tradicionales nocivas para la mujer, los actos de violencia perpetrados por otros miembros de la familia y la violencia relacionada con la explotación
- b) La violencia física, sexual y psicológica perpetrada dentro de la comunidad en general, inclusive la violación, el abuso sexual, el acoso y la intimidación sexuales en el trabajo, en instituciones educacionales y en otros lugares, la trata de mujeres y la prostitución forzada
- c) La violencia física, sexual y psicológica perpetrada o tolerada por el Estado, dondequiera que ocurra

15

Resolución de la Asamblea General 48/104 del 20 de diciembre de 1993

Este instrumento internacional señala que “la mujer tiene derecho, en condiciones de igualdad, al goce y la protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural, civil y de cualquier otra índole y señala que entre estos derechos se encuentran”:

- a) El derecho a la vida
- b) El derecho a la igualdad
- c) El derecho a la libertad y la seguridad de la persona
- d) El derecho a igual protección ante la ley
- e) El derecho a verse libre de todas las formas de discriminación
- f) El derecho al mayor grado de salud física y mental que se pueda alcanzar
- g) El derecho a condiciones de trabajo justas y favorables
- h) El derecho a no ser sometida a tortura, ni a otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.

Esta Declaración señala que los Estados deben de condenar la violencia contra las mujeres y que en aras de eludir su obligación de eliminarla, no puede invocarse ninguna tradición, costumbre o consideración de carácter religiosa.

Así mismo deberán “establecer, en la legislación nacional, sanciones penales, civiles, laborales y administrativas, para castigar y reparar los agravios infligidos a las mujeres que sean objeto de violencia; dándoseles a las mujeres acceso a los mecanismos de la justicia y, con arreglo a lo dispuesto en la legislación nacional, a un resarcimiento justo y eficaz por el daño que hayan padecido, así mismo los Estados deben informar a las mujeres de sus derechos a pedir reparación por medio de esos mecanismos”. *16

Los estados deberán además, considerar la posibilidad de elaborar planes de acción nacionales para promover la protección de la mujer contra toda forma de violencia o incluir disposiciones con ese fin en los planes existentes, así como ***“elaborar enfoques de tipo preventivo y todas las medidas de índole jurídica, política, administrativa y cultu-***

ral que puedan fomentar la protección de la mujer contra toda forma de violencia, y evitar eficazmente la reincidencia en la victimización de la mujer como consecuencia de leyes, prácticas de aplicación de la ley y otras intervenciones que no tengan en cuenta la discriminación contra la mujer” aunado a lo anterior los Estados deberán:

...Esforzarse por garantizar, en la mayor medida posible a la luz de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional, que las mujeres objeto de violencia y, cuando corresponda, sus hijos, dispongan de asistencia especializada, como servicios de rehabilitación, ayuda para el cuidado y manutención de los niños, tratamiento, asesoramiento, servicios, instalaciones y programas sociales y de salud, así como estructuras de apoyo y, asimismo, adoptar todas las demás medidas adecuadas para fomentar su seguridad y rehabilitación física y psicológica;

...Consignar en los presupuestos del Estado los recursos adecuados para sus actividades relacionadas con la eliminación de la violencia contra la mujer;

...Adoptar medidas para que las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y los funcionarios que han de aplicar las políticas de prevención, investigación y castigo de la violencia contra la mujer reciban una formación que los sensibilice respecto de las necesidades de la mujer;

...Adoptar todas las medidas apropiadas, especialmente en el sector de la educación, para modificar las pautas sociales y culturales de comportamiento del hombre y de la mujer y eliminar los prejuicios y las prácticas consuetudinarias o de otra índole basadas en la idea de la inferioridad o la superioridad de uno de los sexos y en la atribución de papeles estereotipados al hombre y a la mujer;

... Promover la investigación, recoger datos y compilar estadísticas, especialmente en lo concerniente a la violencia en el hogar, relacionadas con la frecuencia de las distintas formas de violencia contra la mujer, y fomentar las investigaciones sobre las causas, la naturaleza, la gravedad y las consecuencias de esta violencia, así como sobre la eficacia de las medidas aplicadas para impedir la y reparar sus efectos; se deberán publicar esas estadísticas, así como las conclusiones de las investigaciones;

... Adoptar medidas orientadas a eliminar la violencia contra las mujeres especialmente vulnerables; Incluir, en los informes que se presenten en virtud de los instrumentos pertinentes de las Naciones Unidas relativos a los derechos humanos, información acerca de la violencia contra la mujer y las medidas adoptadas para poner en práctica la presente Declaración;

... Promover la elaboración de directrices adecuadas para ayudar a aplicar los principios enunciados en la presente Declaración;

... Reconocer el importante papel que desempeñan en todo el mundo el movimiento en pro de la mujer y las organizaciones no gubernamentales en la tarea de despertar la conciencia acerca del problema de la violencia contra la mujer y aliviar dicho problema;

... Facilitar y promover la labor del movimiento en pro de la mujer y las organizaciones no gubernamentales, y cooperar con ellos en los planos local, nacional y regional;

... Alentar a las organizaciones intergubernamentales regionales a las que pertenezcan a que incluyan en sus

programas, según convenga, la eliminación de la violencia contra la mujer.

Dos años después en la **Declaración y Plataforma de Acción de Beijing** (Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer)¹⁷ “los Gobiernos que participaron en la Cuarta Conferencia reafirmaron en la Declaración, su compromiso por defender los derechos y la dignidad humana intrínseca de las mujeres y los hombres”, todos los demás propósitos y principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos, en particular, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención sobre los Derechos del Niño, así como la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer y la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, así mismo se comprometen a “garantizar la plena aplicación de los derechos humanos de las mujeres y las niñas como parte inalienable, integral e indivisible de todos los derechos humanos y libertades fundamentales”. Y señalan que están decididos a “intensificar los esfuerzos y acciones encaminados a alcanzar, antes de que termine el siglo, las metas de las Estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer para fines del presente siglo y a garantizar a todas las mujeres y las niñas todos los derechos humanos y libertades fundamentales, y tomar medidas eficaces contra las violaciones de esos derechos y libertades”.

Reconocen en la Declaración, que “los derechos de la mujer son derechos humanos” y que en este sentido se deben de “adoptar las medidas que sean necesarias para eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres y las niñas, y suprimir todos los obstáculos a la igualdad de género y al adelanto y potenciación del papel de la mujer”, así como prevenir y eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas.

17 Aprobada en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer Reunida en Beijing, el 15 de septiembre de 1995

En este mismo sentido en la Plataforma de acción ¹⁸de Beijing, los gobiernos señalan que “la violencia contra la mujer impide el logro de los objetivos de igualdad, desarrollo y paz”, “viola y menoscaba o impide su disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales” por lo cual es necesario que los Estados adopten medidas al respecto. Reconocen que la expresión “violencia contra la mujer” se refiere a todo acto de violencia basado en el género que tiene como resultado posible o real un daño físico, sexual o psicológico, incluidas las amenazas, la coerción o la privación arbitraria de la libertad, ya sea que ocurra en la vida pública o en la privada.

Y especifican que la violencia contra la mujer puede tener, entre otras, las siguientes formas:

- a) La violencia física, sexual y psicológica en la familia, incluidos los golpes, el abuso sexual de las niñas en el hogar, la violencia relacionada con la dote, la violación por el marido, la mutilación genital y otras prácticas tradicionales que atentan contra la mujer, la violencia ejercida por personas distintas del marido y la violencia relacionada con la explotación
- b) La violencia física, sexual y psicológica al nivel de la comunidad en general, incluidas las violaciones, los abusos sexuales, el hostigamiento y la intimidación sexuales en el trabajo, en instituciones educacionales y en otros ámbitos, la trata de mujeres y la prostitución forzada
- c) La violencia física, sexual y psicológica perpetrada o tolerada por el Estado, dondequiera que ocurra

18 La Plataforma de Acción es un programa encaminado a crear condiciones necesarias para la potenciación del papel de la mujer en la sociedad. Tiene por objeto acelerar la aplicación de las Estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer y eliminar todos los obstáculos que dificultan la participación activa de la mujer en todas las esferas de la vida pública y privada mediante una participación plena y en pie de igualdad en el proceso de adopción de decisiones en las esferas económica, social, cultural y política. (Texto de la declaración de objetivos de la Plataforma de Acción)

En el tema de violencia contra las mujeres la Plataforma de Acción reconoce que existen un sin número de formas de violencia a las que las mujeres se enfrentan, tales como:

- a) Las violaciones de los derechos humanos de la mujer en situaciones de conflicto armado, en particular los asesinatos, las violaciones sistemáticas, la esclavitud sexual y los embarazos forzados
- b) La esterilización forzada y el aborto forzado, la utilización coercitiva o forzada de anticonceptivos, el infanticidio de niñas y la determinación prenatal del sexo

En este instrumento los Gobiernos reflexionan, respecto a que, “los actos o las amenazas de violencia ocurridos en el hogar o en la comunidad o perpetrados o tolerados por el Estado, infunden miedo e inseguridad en la vida de las mujeres, e impiden lograr la igualdad, el desarrollo y la paz”. Señalan que “el miedo a la violencia, incluido el hostigamiento, es un obstáculo constante para la movilidad de la mujer, que limita su acceso a actividades y recursos básicos, tiene costos sociales, sanitarios y económicos elevados para el individuo y la sociedad”. La violencia contra la mujer es uno de los mecanismos sociales fundamentales mediante los que se coloca a la mujer en una posición de subordinación frente al hombre.

Y enuncian de manera específica que la violencia contra la mujer es una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres, que han conducido a la dominación de la mujer por el hombre, la discriminación contra la mujer y a la interposición de obstáculos contra su pleno desarrollo.

En este sentido, argumentan que representa una necesidad, la adopción por parte de los Gobiernos de enfoques integrales y multidisciplinarios que permitan abordar la tarea de construir sociedades libres de violencia.

En el apartado denominado Objetivo Estratégico D1, “Adoptar medidas integradas para prevenir y eliminar la violencia contra la mujer” la Plataforma de Acción señala que entre las medidas que han de adoptar los Gobiernos se encuentran las siguientes:

Cuadro 1.

Medidas que han de adoptar los gobiernos en atención a lo señalado en la Plataforma de Acción de Beijing EN LOS QUE PUEDE INCIDIR EL TRABAJO LEGISLATIVO

Condenar la violencia contra la mujer.

Tomar las medidas necesarias para prevenir, investigar y, castigar los actos de violencia contra la mujer, cometidos por el Estado o por particulares.

Introducir sanciones penales, civiles, laborales y administrativas en las legislaciones nacionales, o reforzar las vigentes, con el fin de castigar y reparar los daños causados a las mujeres y las niñas víctimas de cualquier tipo de violencia, ya sea en el hogar, el lugar de trabajo, la comunidad o la sociedad.

Adoptar o aplicar las leyes pertinentes, y revisarlas y analizarlas periódicamente a fin de asegurar su eficacia para eliminar la violencia contra la mujer.

Adoptar medidas para garantizar la protección de las mujeres víctimas de la violencia, el acceso a remedios justos y eficaces, inclusive la reparación de los daños causados, la indemnización y la curación de las víctimas y la rehabilitación de los agresores.

Trabajar activamente para ratificar o aplicar todas las normas e instrumentos internacionales relacionados con la violencia contra la mujer.

Aprobar y aplicar leyes contra los responsables de prácticas y actos de violencia contra la mujer.

Promulgar nuevas leyes cuando sea necesario y reforzar las vigentes en que se prevean penas para los miembros de la policía o de las fuerzas de seguridad o cualquier otro agente del Estado que cometa actos de violencia contra la mujer.

Asignar recursos suficientes en el presupuesto del Estado y movilizar recursos locales para actividades relacionadas con la eliminación de la violencia contra la mujer.

Medidas que han de adoptar los gobiernos, incluidos los gobiernos locales, las organizaciones populares, las organizaciones no gubernamentales, las instituciones de enseñanza, los sectores público y privado, en particular las empresas, y los medios de información, según proceda EN LOS QUE PUEDE INCIDIR EL TRABAJO LEGISLATIVO

Reconocer la vulnerabilidad frente a la violencia y a otras formas de maltrato de las inmigrantes, incluidas las trabajadoras migratorias, cuya condición jurídica en el país de acogida depende de empleadores que pueden explotar su situación.

continúa

continuación

Medidas que han de adoptar los gobiernos, los empleadores, los sindicatos, las organizaciones populares y juveniles y las organizaciones no gubernamentales, según proceda relacionadas EN LOS QUE PUEDE INCIDIR EL TRABAJO LEGISLATIVO

Adoptar medidas especiales para eliminar la violencia contra las mujeres, en particular las especialmente vulnerables, como las jóvenes, las refugiadas, las desplazadas interna y externamente, las que sufren discapacidad y las trabajadoras migratorias, entre ellas medidas encaminadas a hacer cumplir la legislación vigente y a elaborar, según proceda, nueva legislación para las trabajadoras migratorias tanto en los países de origen como en los de acogida.

En el artículo 26 del *Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos*¹⁹ se señala que “todas las personas son iguales ante la Ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de ésta”, en este sentido la ley deberá prohibir toda discriminación y garantizar “a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

En el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*²⁰ su artículo 11 señala que los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia, en este sentido los Estados Partes deberán de tomar medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, por su parte el artículo 12 amplía la cobertura de este derecho al señalar que los Estados Partes reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, para lo cual se deberán tomar medidas para asegurar la plena efectividad de este de-

19 Adoptado por la Organización de las Naciones Unidas el 19 de diciembre de 1966, entrando en vigor el 23 de marzo de 1976. El Senado mexicano lo aprobó el 18 de diciembre de 1980. México se adhirió a él el 23 de marzo de 1981. Fue publicada en el DOF el 20 de mayo de 1981.

20 Adoptado por la Organización de las Naciones Unidas el 19 de diciembre de 1966, entrando en vigor el 3 de enero de 1976. El Senado mexicano lo aprobó el 18 de diciembre de 1980. México se adhirió a él el 23 de marzo de 1981. Fue publicada en el DOF el 12 de mayo de 1981.

recho, entre las que se encuentran la reducción de la mortinatalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de la infancia.

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)²¹. Es el instrumento internacional de derechos humanos de las mujeres por excelencia. En dicha Convención, aunque no se aborda de manera específica la violencia contra las mujeres –salvo con relación al tráfico de mujeres y la prostitución-, muchas de sus cláusulas antidiscriminatorias las protegen de la violencia (Ruiz Carbonell, 2003:76), a pesar de dicha omisión, ésta ha sido subsanada por las recomendaciones generales que el COCEDAW ha emitido desde que fue creado en virtud del artículo 17 de la Convención, con el fin de examinar los progresos realizados en la aplicación de sus disposiciones. Como veremos a continuación, las recomendaciones del COCEDAW en materia de violencia contra las mujeres han registrado una evolución a lo largo de los años, hasta lograr constituir principios mucho más acabados, que los Estados Partes deben acatar.

De manera específica en relación con el trabajo legislativo, el artículo 2º de la Convención señala que los estados Partes se comprometen a:

- a) Consagrar, si aún no lo han hecho, en sus Constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada, el principio de la igualdad del hombre y de la mujer y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio;
- b) Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer;
- c) Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales competentes y de

21 Adoptada en la Ciudad de Nueva York por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979, entrando en vigor el 3 de septiembre de 1981. El Senado mexicano la aprobó el 18 de diciembre de 1980, México la ratificó el 17 de julio de 1980. Fue publicada en el DOF el 9 de enero de 1981.

otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación;

Ahora bien, además de los tratados y las convenciones a nivel internacional se cuenta con las recomendaciones de los organismos internacionales de derechos humanos que son sugerencias o exhortos concretos a los gobiernos, en relación con las medidas o acciones que éstos deben implementar, con el fin de mejorar o propiciar la tutela o garantía de algún o algunos derechos humanos o con la intención de revertir o prevenir situaciones que tengan como resultado la violación de los mismos. A pesar de que el nombre de “recomendación” pueda sugerir que no existe una obligación para el Estado, lo cierto es que, al ser éste miembro de un organismo internacional o haber suscrito y ratificado un instrumento internacional de derechos humanos, se obliga a acatar las disposiciones que de él emanen o que éste señale, dentro de las cuales se ubican las recomendaciones.

Los instrumentos de derechos humanos generalmente cuentan con un Comité encargado, tanto de dar seguimiento a las disposiciones contenidas en él, como de emitir las recomendaciones que estime necesarias para lograr el cumplimiento cabal de las mismas. Estas recomendaciones pueden ser generales -dirigidas a todos los Estados Partes de un instrumento internacional-, o específicas, es decir destinadas a un Estado en particular, derivadas del análisis de la situación y aplicación de los derechos humanos en él.

La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) tiene para tal fin al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (COCE-DAW), integrado por 23 expertas que pueden hacer sugerencias y recomendaciones de carácter general basadas en el examen de los informes y de los datos transmitidos por los Estados Parte. Asimismo, puede hacer recomendaciones específicas sobre asuntos concretos que requieran de atención inmediata por parte de un Estado.

Generalmente se realizan recomendaciones a los tres órdenes de gobierno, tanto general como específicamente, a un país determinado. En este sentido, el poder legislativo es objeto de recomenda-

ciones debido a sus labores, las cuales constituyen uno de los frentes más importantes para el ejercicio de los derechos humanos. Estas recomendaciones deben ser acatadas por el poder legislativo e incorporadas en su quehacer diario, a fin de que el Estado mexicano pueda cumplir con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

A continuación se enunciarán cuáles son aquellas recomendaciones generales y específicas en materia de violencia contra las mujeres:

Recomendaciones Generales

La primera recomendación emitida por el COCEDAW sobre la violencia contra las mujeres fue la N° 12, durante su octavo periodo de sesiones en 1989. La recomendación de hecho fue titulada “Violencia contra la Mujer” y aunque es muy sencilla, vale la pena retomarla:

Se recomienda que los Estados Partes incluyan en sus informes periódicos al Comité información sobre:

1. La legislación vigente para protegerla de la frecuencia de cualquier tipo de violencia en la vida cotidiana (la violencia sexual, malos tratos en el ámbito familiar, acoso sexual en el lugar de trabajo, etc.);

2. Otras medidas adoptadas para erradicar esa violencia;

3. Servicios de apoyo a las mujeres que sufren agresiones o malos tratos;

4. Datos estadísticos sobre la frecuencia de cualquier tipo de violencia contra la mujer y sobre las mujeres víctimas de la violencia.

Años más tarde, en 1992 durante el onceavo periodo de sesiones del Comité, éste emitió la recomendación general N° 19, también titulada “La

Violencia contra la Mujer”. En la sección de antecedentes, el COCE-DAW reconoció que “la violencia contra la mujer es una forma de discriminación que impide gravemente que goce de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre” y que “los informes de los Estados Partes no siempre reflejaban de manera apropiada la estrecha relación entre la discriminación contra la mujer, la violencia contra ellas, y las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales”.

Otra de las grandes aportaciones de esta recomendación es que estableció que la Convención “aplica a la violencia perpetrada por las autoridades públicas”, aunque no se limita a los actos cometidos por los gobiernos o en su nombre; “los Estados también pueden ser responsables de actos privados si no adoptan medidas con la diligencia debida para impedir la violación de los derechos o para investigar y castigar los actos de violencia e indemnizar a las víctimas”.

A la luz de las observaciones anteriores, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer recomienda concretamente que:

- a) Los Estados Partes adopten medidas apropiadas y eficaces para combatir los actos públicos o privados de violencia por razones de sexo
- b) Los Estados Partes velen por que las leyes contra la violencia y los malos tratos en la familia, la violación, los ataques sexuales y otro tipo de violencia contra la mujer protejan de manera adecuada a todas las mujeres y respeten su integridad y su dignidad. Debe proporcionarse a las víctimas protección y apoyo apropiados. Es indispensable que se capacite a los funcionarios judiciales, los agentes del orden público y otros funcionarios públicos para que apliquen la Convención
- c) Los Estados Partes alienten la recopilación de estadísticas y la investigación de la amplitud, las causas y los efectos de la violencia y de la eficacia de las medidas para prevenir y responder a ella
- d) Se adopten medidas eficaces para garantizar que los medios de comunicación respeten a la mujer y promuevan el respeto de la mujer

- e) En los informes que presenten, los Estados Partes individualicen la índole y el alcance de las actitudes, costumbres y prácticas que perpetúan la violencia contra la mujer, y el tipo de violencia que engendran. Se debe informar sobre las medidas que hayan tomado para superar la violencia y sobre los resultados obtenidos
- f) Se adopten medidas eficaces para superar estas actitudes y prácticas. Los Estados deben introducir programas de educación y de información que ayuden a suprimir prejuicios que obstaculizan el logro de la igualdad de la mujer (Recomendación N° 3, 1987)
- g) Se adopten medidas preventivas y punitivas para acabar la trata de mujeres y la explotación sexual
- h) En sus informes, los Estados Partes describan la magnitud de todos estos problemas y las medidas, hasta disposiciones penales y medidas preventivas o de rehabilitación, que se hayan adoptado para proteger a las mujeres que se prostituyan o sean víctimas de trata y de otras formas de explotación sexual. También deberá darse a conocer la eficacia de estas medidas
- i) Se prevean procedimientos eficaces de denuncia y reparación, la indemnización inclusive
- j) Los Estados Partes incluyan en sus informes datos sobre el hostigamiento sexual y sobre las medidas adoptadas para proteger a la mujer del hostigamiento sexual y de otras formas de violencia o coacción en el lugar de trabajo
- k) Los Estados Partes establezcan o apoyen servicios destinados a las víctimas de violencia en el hogar, violaciones, violencia sexual y otras formas de violencia contra la mujer, entre ellos refugios, el empleo de trabajadores sanitarios especialmente capacitados, rehabilitación y asesoramiento
- l) Los Estados Partes adopten medidas para poner fin a estas prácticas y tengan en cuenta las recomendaciones del Comité sobre la circuncisión femenina (Recomendación N°14) al informar sobre cuestiones relativas a la salud

- m) Los Estados Partes aseguren que se tomen medidas para impedir la coacción con respecto a la fecundidad y la reproducción, y para que las mujeres no se vean obligadas a buscar procedimientos médicos riesgosos, como abortos ilegales, por falta de servicios apropiados en materia de control de la natalidad
- n) Los Estados Partes den a conocer en sus informes la amplitud de estos problemas e indiquen las medidas que hayan adoptado y sus resultados
- o) Los Estados Partes garanticen que en las zonas rurales los servicios para víctimas de la violencia sean asequibles a las mujeres y que, de ser necesario, se presten servicios especiales a las comunidades aisladas
- p) Las medidas destinadas a proteger de la violencia incluyan las oportunidades de capacitación y empleo y la supervisión de las condiciones de trabajo de empleadas domésticas
- q) Los Estados Partes informen acerca de los riesgos para las mujeres de las zonas rurales, la amplitud y la índole de la violencia y los malos tratos a que se las somete y su necesidad de apoyo y otros servicios y la posibilidad de conseguirlos, y acerca de la eficacia de las medidas para superar la violencia
- r) Entre las medidas necesarias para resolver el problema de la violencia en la familia figuran las siguientes:
 - i) sanciones penales en los casos necesarios y recursos civiles en caso de violencia en el hogar
 - ii) legislación que elimine la defensa del honor como justificación para atacar a las mujeres de la familia o darles muerte
 - iii) servicios, entre ellos, refugios, asesoramiento y programas de rehabilitación, para garantizar que las víctimas de violencia en la familia estén sanas y salvas
 - iv) programas de rehabilitación para los culpables de violencia en el hogar
 - v) servicios de apoyo para las familias en las que haya habido un caso de incesto o de abuso deshonesto

- s) Los Estados Partes informen acerca de la amplitud de la violencia en el hogar y el abuso deshonesto y sobre las medidas preventivas, punitivas y correctivas que hayan adoptado
- t) Los Estados Partes adopten todas las medidas jurídicas y de otra índole que sean necesarias para proteger eficazmente a las mujeres contra la violencia, entre ellas:
 - i) medidas jurídicas eficaces, como sanciones penales, recursos civiles e indemnización para protegerlas contra todo tipo de violencia, hasta la violencia y los malos tratos en la familia, la violencia sexual y el hostigamiento en el lugar de trabajo;
 - ii) medidas preventivas, entre ellas programas de información y educación para modificar las actitudes relativas al papel y la condición del hombre y de la mujer;
 - iii) medidas de protección, entre ellas refugios, asesoramiento, rehabilitación y servicios de apoyo para las mujeres que son víctimas de violencia o que se encuentren en peligro de serlo.
- u) Los Estados Partes informen sobre todas las formas de violencia contra la mujer e incluyan todos los datos de que dispongan acerca de la frecuencia de cada una y de sus efectos para las mujeres víctimas
- v) Los informes de los Estados Partes incluyan información acerca de las medidas jurídicas y de prevención y protección que se hayan adoptado para superar el problema de la violencia contra la mujer y acerca de la eficacia de esas medidas

Encontramos consideraciones en torno a la violencia familiar también en la recomendación general N° 21 de 1994, sobre “la igualdad en el matrimonio y en las relaciones familiares”. Al respecto, el Comité señala que las disposiciones de la recomendación general N° 19 relativa a la violencia contra la mujer, son de gran importancia para que la mujer pueda disfrutar de sus derechos y libertades en condiciones de igual-

dad. Por tanto, insta a los Estados Partes a aplicar esta recomendación general a fin de que, en la vida pública y la vida familiar, las mujeres no sean objeto de violencia por razón de su sexo, lo que las priva de manera grave de sus derechos y libertades individuales.

Recomendaciones al Estado Mexicano

En el año 2002, el COCEDAW²² solicitó al Estado mexicano considerar la Recomendación 19 sobre la violencia contra las mujeres, así como llevar a cabo acciones legislativas “para sancionar adecuadamente todas las formas de violencia contra las mujeres y la existencia de procedimientos adecuados para la investigación y el procesamiento”, esta disposición es muy importante, puesto que recomienda tipificar TODAS las formas de violencia contra las mujeres y no únicamente la violencia familiar, como se había venido haciendo.

Adicionalmente recomendó a nuestro país, promulgar leyes tanto federales como estatales que sancionen precisamente la violencia doméstica y a los agresores; así como adoptar medidas de protección inmediata (teléfonos de atención 24 horas, creación de refugios y campañas de tolerancia cero a la violencia de género) y reparación del daño.

En agosto de 2006 el Comité recomendó a México de manera específica que, a la luz de la recomendación general N° 19, adoptara “sin demora todas las medidas necesarias para poner fin a la violencia perpetrada contra la mujer por cualquier persona, organización o empresa, así como a la violencia cometida por agentes estatales, o derivada de sus acciones u omisiones, a todos los niveles”. Instó a México a que acelerara “la aprobación de la enmienda del Código Penal para tipificar el feminicidio como delito”, y a que procediera a “la aprobación sin demora del proyecto de Ley General para el Acceso de las Mujeres a una Vida sin Violencia”.

Entre estas recomendaciones, el Comité también recomendó la aplicación de una estrategia integral “que incluya iniciativas de prevención en las que participen los medios de comunicación y programas de

22 Recomendaciones al Gobierno de México del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra las Mujeres. 5-23 de agosto del 2002.

educación pública destinados a modificar las actitudes sociales, culturales y tradicionales que se hallan en el origen de la violencia contra la mujer y que la perpetúan”. Asimismo, se instó a nuestro país a “mejorar el acceso de las víctimas a la justicia y a garantizar sistemáticamente se imponga un castigo efectivo a los culpables y que las víctimas se puedan beneficiar de programas de protección”, así como priorizar la armonización legislativa de la Convención, eliminando la legislación discriminatoria vigente, conforme al artículo 2° de la misma.

En el sistema interamericano la **Convención Americana sobre Derechos Humanos**²³ señala en su artículo 1° que los Estados Partes se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Señala de manera importante en su artículo 2° que los Estados tienen el deber de adoptar disposiciones de derecho interno que fuesen necesarias para hacer efectivas las libertades y derechos que la Convención enuncia, entre los que se encuentran el derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica (art.3°), el derecho a la vida (art.4°), el derecho a la integridad personal (art.5°), a la prohibición de la esclavitud y servidumbre (art.6°), a la libertad personal (art.7°), a las garantías judiciales (art.8°), a la observancia de los principios de legalidad y de retroactividad (art.9°), así mismo mandata el derecho a la indemnización (art.10), el derecho a la protección de la honra y la dignidad (art.11), el derecho a la libertad de conciencia y de religión, y por último el derecho a la igualdad ante la ley.

Por su parte, la **Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém Do Pará”**²⁴ que entró en vigor el 5 de marzo de 1995, es el único

23 Adoptada en San José de Costa Rica por la Organización de Estados Americanos el 22 de noviembre de 1969, entrando en vigor el 18 de julio de 1978. El Senado mexicano la aprobó el 18 de diciembre de 1980. México se adhirió a ella el 24 de marzo de 1981. Fue publicada en el DOF el 7 de mayo de 1981.

24 Adoptada en la ciudad brasileña Belem do Pará por la Organización de Estados Americanos, el 9 de junio de 1994, entrando en vigor el 5 de marzo de 1995. El Senado mexicano la aprobó el 26 de noviembre de 1996, México la ratificó el 12 de noviembre de 1998. Fue publicada en el DOF el

tratado internacional específico sobre la violencia contra las mujeres en el mundo y ostenta el mayor número de ratificaciones entre todos los tratados sobre derechos humanos que conciernen al Continente Americano, pues 32 de los 34 países miembros de la Organización de Estados Americanos (oea) forman parte de la Convención. Los dos países que no la han firmado ni ratificado son Estados Unidos y Canadá.

Fue ratificada por México el 12 de noviembre de 1998 y es uno de los textos jurídicos que más ha ayudado en la lucha por la violencia contra las mujeres y ha ayudado a difundir que la violencia es una violación a sus derechos humanos, y que todos los sectores sociales, incluyendo a los Estados, son responsables de que no siga ocurriendo. Por tanto, rompe con la idea de que los actos de violencia y abuso contra las mujeres constituyen hechos del ámbito privado.

La Convención define en su artículo 1° la violencia contra la mujer como “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”.

Ampliando la definición en su artículo 2° establece que, se entenderá que la violencia contra la mujer “incluye la violencia física, sexual y psicológica que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer”, y que comprende, entre otros, “violación, maltrato y abuso sexual; que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona, y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar”, y que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra.

Contundentemente, afirma que “toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado y establece que los derechos que protegerá para las mujeres” son:

- el derecho a que se respete su vida;

19 de enero de 1999.

- el derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral;
- el derecho a la libertad y a la seguridad personales;
- el derecho a no ser sometida a torturas;
- el derecho a que se respete la dignidad inherente a su persona y que se proteja a su familia;
- el derecho a igualdad de protección ante la ley y de la ley;
- el derecho a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos;
- el derecho a la libertad de asociación;
- el derecho a la libertad de profesar la religión y las creencias propias dentro de la ley;
- el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones.

En cuanto a los deberes que los Estados firmantes adquieren al interior de sus sociedades en virtud de la Convención, ésta establece los siguientes:

- Adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente:
- abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar por que las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación;
- actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer;
- ***incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso;***
- ***adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en pe-***

ligo la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad;

- ***tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer;***
- establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos;
- establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces, y
- adoptar las disposiciones legislativas o de otra índole que sean necesarias para hacer efectiva la Convención.

De gran importancia es la disposición del artículo 9° que señala que para la adopción de estas medidas, “los Estados Partes tendrán especialmente en cuenta la situación de vulnerabilidad a la violencia que pueda sufrir la mujer en razón, entre otras, de su raza o de su condición étnica, de migrante, refugiada o desplazada. En igual sentido se considerará a la mujer que es objeto de violencia cuando está embarazada, discapacitada, menor de edad, anciana, o está en situación socioeconómica desfavorable o afectada por situaciones de conflictos armados o de privación de su libertad”.

Cuadro 2. Instrumentos Internacionales que mandatan obligaciones al Poder Legislativo en materia de violencia contra las mujeres

Instrumento: Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer Adopción: Nueva York, 18 de diciembre de 1979	
Trámite	Artículos
<p>Tramite: Firma México: 17 julio 1980 - Aprobación Senado: 18 diciembre de 1980 - Publicación DOF Aprobación: 9 enero de 1981</p> <p>Vinculación de México: - Ratificación 23 marzo de 1981 - Entrada en vigor internacional: 3 septiembre de 1981 - Entrada en vigor para México: 3 septiembre de 1981 - Publicación DOF Promulgación: 12 mayo de 1981 - Fe de Erratas: 18 junio de 1981</p>	<p>Artículo 2° Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, conviene en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Consagrar, si aún no lo han hecho, en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el principio de la igualdad del hombre y de la mujer y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio; b) Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer; c) Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación; d)... e)... f) Adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer; g) Derogar todas las disposiciones penales nacionales que constituyan discriminación contra la mujer. <p>Artículo 15</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los Estados Partes reconocerán a la mujer la igualdad con el hombre ante la ley. 2. Los Estados Partes reconocerán a la mujer, en materias civiles, una capacidad jurídica idéntica a la del hombre y las mismas oportunidades para el ejercicio de esa capacidad. En particular, le reconocerán a la mujer iguales derechos para firmar contratos y administrar bienes y le dispensarán un trato igual en todas las etapas del procedimiento en las cortes de justicia y los tribunales. 3. ... 4. Los Estados Partes reconocerán al hombre y a la mujer los mismos derechos con respecto a la legislación relativa al derecho de las personas a circular libremente y a la libertad para elegir su residencia y domicilio.
<p>Estatus: VIGENTE</p>	

continúa

continuación

Instrumento: **Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer**
Adopción: **Nueva York, 6 de octubre de 1999**

Trámite	Artículos
<p>Trámite: Firma México: 10 dic. 1999</p> <ul style="list-style-type: none">- Aprobación Senado: 14 diciembre de 2001- Publicación DOF Aprobación: 18 enero 2002 <p>Vinculación de México:</p> <ul style="list-style-type: none">- Ratificación 15 marzo de 2002- Entrada en vigor internacional: 22 diciembre de 2000- Entrada en vigor para México: 15 junio de 2002- Publicación DOF Promulgación: 3 mayo de 2002	<p>Artículo 11</p> <p>Cada Estado Parte adoptará todas las medidas necesarias para garantizar que las personas que se hallen bajo su jurisdicción no sean objeto de malos tratos ni intimidación con consecuencia de cualquier comunicación con el Comité, de conformidad con el presente Protocolo.</p>

Estatus: VIGENTE

Instrumento: **Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belem do Pará”**
Adopción: **Belém do Pará, Brasil, 9 de junio de 1994**

Trámite	Artículos
<p>Trámite: Firma México: 4 jun. 1995</p> <ul style="list-style-type: none">- Aprobación Senado: 26 noviembre de 1996- Publicación DOF Aprobación: 12 diciembre 1996 <p>Vinculación de México:</p> <ul style="list-style-type: none">- Ratificación 12 noviembre de 1998- Entrada en vigor internacional: 5 marzo de 1995- Entrada en vigor para México: 12 diciembre de 1998- Publicación DOF Promulgación: 19 enero de 1999	<p>Artículo 7°</p> <p>Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none">a. ...b. ...c. incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso;d. adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad;e. tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer;f. ...g. ...h. adoptar las disposiciones legislativas o de otra índole que sean necesarias para hacer efectiva esta Convención. <p>continúa</p>

Estatus: VIGENTE

continuación

Instrumento: Estatuto del mecanismo de seguimiento de la implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer
Adopción: Washington, D.C., 26 de octubre de 2004 por la Conferencia de Estados Parte

Trámite	Artículos
	<p>Artículo 1° Propósitos / objetivos 1.1 Los propósitos del mecanismo serán:</p> <p style="text-align: right;">continúa</p> <p>a. ... b. ... c. Establecer un sistema de cooperación técnica entre los Estados Parte, el cual estará abierto a otros Estados Miembros y observadores permanentes, para el intercambio de información, experiencias y mejores prácticas como medio de actualizar y armonizar sus legislaciones internas, cuando corresponda, y alcanzar otros objetivos comunes vinculados a la Convención.</p>

Instrumento: Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (Consenso de Quito)
Adopción: Quito, Ecuador del 6 al 9 de agosto de 2007

Trámite	Artículos
	<p>(....)</p> <p>ii) Adoptar todas las medidas de acción positiva y todos los mecanismos necesarios, incluidas las reformas legislativas necesarias y las asignaciones presupuestarias, para garantizar la plena participación de las mujeres en cargos públicos y de representación política con el fin de alcanzar la paridad en la institucionalidad estatal (poderes ejecutivo, legislativo, judicial y regímenes especiales y autónomos) y en los ámbitos nacional y local, como objetivo de las democracias latinoamericanas y caribeñas;</p> <p>xxiii) Adoptar leyes, políticas públicas y programas basados en investigaciones de las condiciones e impactos que rigen la migración interregional e intrarregional de las mujeres, con el objeto de cumplir con los compromisos internacionales y garantizar la seguridad plena y la promoción y protección de todos sus derechos humanos incluidos mecanismos para la reunificación de las familias;</p>

continuación

Instrumento: **Recomendación General N° 23 del COCEDAW**

Adopción: **16° periodo de sesiones, 1997**

Trámite	Artículos
---------	-----------

[...]

41. Los Estados Partes deben garantizar que sus constituciones y su legislación se ajusten a los principios de la Convención, en particular a los artículos 7 y 8.

Trámite	Artículos
---------	-----------

42. Los Estados Partes están obligados a adoptar todas las medidas apropiadas, hasta promulgar la legislación correspondiente que se ajuste a la Constitución, a fin de garantizar que organizaciones como los partidos políticos y los sindicatos, a las que tal vez no se extiendan directamente las obligaciones en virtud de la Convención, no discriminen a las mujeres y respeten los principios contenidos en los artículos 7 y 8.

Instrumento: **Recomendación específica a México del COCEDAW**

Adopción: **México. 25 de agosto de 2006. CEDAW/c/méxico/co/15**

Trámite	Artículos
---------	-----------

Priorizar la armonización legislativa de la Convención, eliminando legislación discriminatoria vigente, conforme al artículo 2, de la misma.

Instrumento: **Recomendaciones específicas a México por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos**

Adopción: **Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en México. 24 de septiembre de 1998. OEA/ser.L/5V/XII/100 doc. 7. Rev. 1**

Trámite	Artículos
---------	-----------

Que investigue las denuncias realizadas en relación con la práctica de algunos establecimientos de salud, consistente en la colocación de dispositivos intrauterinos sin el consentimiento de la mujer y, en su caso, restablecer las situaciones y sancionar a los responsables de acuerdo a la ley.

Que investigue y sancione a los funcionarios que abusen sexualmente de mujeres detenidas en dependencias gubernamentales.

continúa

continuación

Instrumento: **Recomendaciones específicas a México por el Comité contra la Tortura**
Adopción: **Conclusiones y recomendaciones del Comité contra la Tortura, examen del IV Informe periódico de México, 6 de febrero de 2007. CAT/CMEX/CO/4**

Trámite	Artículos
	<p>El Estado parte debe:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Intensificar sus esfuerzos para encontrar y sancionar adecuadamente a los responsables de delitos;b) Investigar y sancionar adecuadamente a los servidores públicos denunciados por emplear métodos de tortura con el fin de obtener pruebas;c) Intensificar sus esfuerzos para cumplir plenamente con las recomendaciones formuladas por el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer subsiguientes a su investigación realizada bajo el artículo 8 del Protocolo Facultativo a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

Fuente: CEAMEG. Elaboración propia.

Marco jurídico nacional referente a la vida libre de violencia

En el marco jurídico nacional, el concepto de la violencia contra las mujeres, está plasmado en *La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV)*²⁵.

Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación (dof), el 1 de febrero de 2007. Su promulgación reflejó la formalización del trabajo institucional que diversas instancias venían realizando a fin de prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, considerada como un grave obstáculo tanto para el efectivo goce y ejercicio de sus derechos fundamentales, como para su desarrollo en los diversos ámbitos (Pérez, 2008: 1041).

La Ley está compuesta por cuatro Títulos y 60 artículos. El primer Título corresponde a las disposiciones generales y en él se señala el objeto de la Ley, los principios rectores para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, la definición de los términos

25 Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1° de febrero de 2007

que se emplearán a lo largo del ordenamiento y los tipos de violencia contra las mujeres.

En el segundo Título se determinan las modalidades de la violencia, se establecen la Alerta de Violencia de Género y las órdenes de protección. En el tercer Título se establece la creación del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres; se distribuyen las competencias en la materia entre la Federación, las entidades federativas y los municipios; se delimitan los mecanismos de atención a las víctimas y el funcionamiento de los refugios para las víctimas de violencia y por último la reciente reforma del 28 de enero del 2011 le adiciona un Título cuarto denominado de las Responsabilidades y sanciones en el que se señala en su capítulo único que será causa de responsabilidad administrativa el incumplimiento de esta ley y se sancionará conforme a las leyes en la materia.

Desde su aprobación el 1° de febrero del 2007, hasta el mes de septiembre del 2011, esta Ley ha sido modificada en dos ocasiones:

Cuadro 3.

DECRETO por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero del 2009.

Planteamiento de la reforma

Se reforman los artículos 1, primer párrafo, 2, 6, fracción I, 8, primer párrafo, 14, primer párrafo, 35, primer párrafo, 40, 41, fracción IX, 42, fracción IV, 48, fracción II, y 49, primer párrafo, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 1. La presente ley tiene por objeto establecer la coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, así como los principios y modalidades para garantizar su acceso a una vida libre de violencia que favorezca su desarrollo y bienestar conforme a los principios de igualdad y de no discriminación, así como para garantizar la democracia, el desarrollo integral y sustentable que fortalezca la soberanía y el régimen democrático establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTÍCULO 2. La Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias expedirán las normas legales y tomarán las medidas presupuestales y administrativas correspondientes, para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, de conformidad con los Tratados Internacionales en Materia de Derechos Humanos de las Mujeres, ratificados por el Estado mexicano.

ARTÍCULO 6. Los tipos de violencia contra las mujeres son:

I. La violencia psicológica. Es cualquier acto u omisión que dañe la estabilidad psicológica, que puede consistir en: negligencia, abandono, descuido reiterado, celotipia, insultos, humillaciones, devaluación, marginación, indiferencia, infidelidad, comparaciones destructivas, rechazo, restricción a la autodeterminación y amenazas, las cuales conllevan a la víctima a la depresión, al aislamiento, a la devaluación de su autoestima e incluso al suicidio;

II. a VI. ...

ARTÍCULO 8. Los modelos de atención, prevención y sanción que establezcan la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios, son el conjunto de medidas y acciones para proteger a las víctimas de violencia familiar; como parte de la obligación del Estado, de garantizar a las mujeres su seguridad y el ejercicio pleno de sus derechos humanos. Para ello, deberán tomar en consideración:

I. a VI. ...

ARTÍCULO 14. Las entidades federativas y el Distrito Federal, en función de sus atribuciones, tomarán en consideración:

I. a IV. ...

ARTÍCULO 35. La Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios, se coordinarán para la integración y funcionamiento del Sistema, el cual tiene por objeto la conjunción de esfuerzos, instrumentos, políticas, servicios y acciones interinstitucionales para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

...

ARTÍCULO 40. La Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios, coadyuvarán para el cumplimiento de los objetivos de esta ley de conformidad con las competencias previstas en el presente ordenamiento y demás instrumentos legales aplicables.

ARTÍCULO 41. Son facultades y obligaciones de la Federación:

I. a VIII. ...

IX. Garantizar una adecuada coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios, con la finalidad de erradicar la violencia contra las mujeres;

X. a XX. ...

ARTÍCULO 42. Corresponde a la Secretaría de Gobernación:

I. a III. ...

IV. Formular las bases para la coordinación entre las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres;

V. a XV. ...

ARTÍCULO 48. Corresponde al Instituto Nacional de las Mujeres:

I. ...

II. Integrar las investigaciones promovidas por las dependencias de la Administración Pública Federal sobre las causas, características y consecuencias de la violencia en contra de las mujeres, así como la evaluación de las medidas de prevención, atención y erradicación, y la información derivada a cada una de las instituciones encargadas de promover los derechos humanos de las mujeres en las entidades federativas, el Distrito Federal o municipios. Los resultados de dichas investigaciones serán dados a conocer públicamente para tomar las medidas pertinentes hacia la erradicación de la violencia;

III. a X. ...

ARTÍCULO 49. Corresponde a las entidades federativas y al Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto por esta ley y los ordenamientos locales aplicables en la materia:

I. a XXII. ...

...

DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero del 2011.

Planteamiento de la reforma

ÚNICO. Se reforman las fracciones X del artículo 42, II del artículo 45, III del artículo 46 y V del artículo 49; se adicionan la fracción IX y un último párrafo al artículo 52 y un Título IV "De las Responsabilidades y Sanciones", con un Capítulo Único, que comprende el artículo 60, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, para quedar como sigue:

Artículo 42. Corresponde a la Secretaría de Gobernación:

I. a IX. ...

X. Vigilar y promover directrices para que los medios de comunicación favorezcan la erradicación de todos los tipos de violencia y se fortalezca la dignidad y el respeto hacia las mujeres;

XI. a XV. ...

Artículo 45. Corresponde a la Secretaría de Educación Pública:

I. ...

II. Desarrollar programas educativos, en todos los niveles de escolaridad, que fomenten la cultura de una vida libre de violencia contra las mujeres y el respeto a su dignidad; así como la comprensión adecuada al ejercicio del derecho a una paternidad y maternidad libre, responsable e informada, como función social y el reconocimiento de la responsabilidad compartida de hombres y mujeres en cuanto a la educación y el desarrollo de sus hijos;

III. a XVI. ...

Artículo 46. Corresponde a la Secretaría de Salud:

I. y II. ...

III. Crear programas de capacitación para el personal del sector salud, respecto de la violencia contra las mujeres y se garanticen la atención a las víctimas y la aplicación de las normas oficiales mexicanas vigentes en la materia;

IV. a XIV. ...

Artículo 49. Corresponde a las entidades federativas y al Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto por esta ley y los ordenamientos locales aplicables en la materia:

I. a IV. ...

V. Fortalecer e impulsar la creación de las instituciones públicas y privadas que prestan atención a las víctimas;

VI. a XXII. ...

Artículo 52. Las víctimas de cualquier tipo de violencia tendrán los derechos siguientes:

I. a VI. ...

VII. Ser valoradas y educadas libres de estereotipos de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación;

VIII. En los casos de violencia familiar, las mujeres que tengan hijas y/o hijos podrán acudir a los refugios con éstos, y

IX. La víctima no será obligada a participar en mecanismos de conciliación con su agresor.

Las mujeres indígenas serán asistidas gratuitamente en todo tiempo por intérpretes y defensores de oficio que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

Título IV

De las Responsabilidades y Sanciones

Capítulo Único

De las Responsabilidades y Sanciones

Artículo 60. Será causa de responsabilidad administrativa el incumplimiento de esta ley y se sancionará conforme a las leyes en la materia.

Como ha quedado asentado en el cuadro, de acuerdo con el artículo 1° de la Ley vigente, ésta tiene por objeto en su artículo 1°, “establecer la coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, así como los principios y modalidades para garantizar su acceso a una vida libre de violencia que favorezca su desarrollo y bienestar conforme a los principios de igualdad y de no discriminación”.

Es pertinente rescatar las disposiciones del artículo 2° de la Ley, en relación con que “la Federación, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, expedirán las normas legales y tomarán las medidas presupuestales y administrativas correspondientes, para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, de conformidad con los Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos de las Mujeres”, celebrados por el Presidente de la República y aprobados por el Senado mexicano.

La Ley señala cuáles serán los principios rectores para el acceso de todas las mujeres a una vida libre de violencia, a saber:

- 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.

Se señalan también los tipos de violencia que son:

1. **Violencia psicológica** (Es cualquier acto u omisión que dañe la estabilidad psicológica, que puede consistir en: negligencia, abandono, descuido reiterado, celotipia, insultos, humillaciones, devaluación, marginación, indiferencia, infidelidad, comparaciones destructivas, rechazo, restricción a la autodeterminación y amenazas, las cuales conllevan a la víctima a la depresión, al aislamiento, a la devaluación de su autoestima e incluso al suicidio.

2. **Violencia física** (Es cualquier acto que inflige daño no accidental, usando la fuerza física o algún tipo de arma u objeto que pueda provocar o no lesiones ya sean internas, externas, o ambas).
3. **Violencia patrimonial** (cualquier acto u omisión que afecta la supervivencia de la víctima. Se manifiesta en: la transformación, sustracción, destrucción, retención o distracción de objetos, documentos personales, bienes y valores, derechos patrimoniales o recursos económicos destinados a satisfacer sus necesidades y puede abarcar los daños a los bienes comunes o propios de la víctima).
4. **Violencia económica** (toda acción u omisión del agresor que afecta la supervivencia económica de la víctima. Se manifiesta a través de limitaciones encaminadas a controlar el ingreso de sus percepciones económicas, así como la percepción de un salario menor por igual trabajo, dentro de un mismo centro laboral).
5. **Violencia sexual** (cualquier acto que degrada o daña el cuerpo y/o la sexualidad de la víctima y que por tanto atenta contra su libertad, dignidad e integridad física. Es una expresión de abuso de poder que implica la supremacía masculina sobre la mujer, al denigrarla y concebirla como objeto); y
6. Cualesquiera otras **formas análogas** que lesionen o sean susceptibles de dañar la dignidad, integridad o libertad de las mujeres.

Asimismo, señala las modalidades de la violencia:

En el ámbito familiar (artículo 7°)

De acuerdo con el texto, esta modalidad de violencia es “el acto abusivo de poder u omisión intencional, dirigido a dominar, someter, controlar, o agredir de manera física, verbal, psicológica, patrimonial, económica y sexual a las mujeres, dentro o fuera del domicilio familiar, cuyo agresor tenga o haya tenido relación de parentesco por consanguinidad o afinidad, de matrimonio, concubinato o mantengan o hayan mantenido una relación de hecho”.

En el ámbito laboral y docente (artículo 10)

Al respecto, la Ley indica que “se ejerce por las personas que tienen un vínculo laboral, docente o análogo con la víctima, independientemente de la relación jerárquica, consistente en un acto o una omisión en abuso de poder que daña la autoestima, salud, integridad, libertad y seguridad de la víctima, e impide su desarrollo y atenta contra la igualdad. Puede consistir en un solo evento dañino o en una serie de eventos cuya suma produce el daño. También incluye el acoso o el hostigamiento sexual”.

A partir de la Ley se entenderá como violencia laboral “la negativa ilegal a contratar a la víctima o a respetar su permanencia o condiciones generales de trabajo; la descalificación del trabajo realizado, las amenazas, la intimidación, las humillaciones, la explotación y todo tipo de discriminación por condición de género (artículo 11)”.

Por su parte, la violencia docente consiste en “aquellas conductas que dañen la autoestima de las alumnas con actos de discriminación por su sexo, edad, condición social, académica, limitaciones y/o características físicas, que les infligen maestras o maestros” (artículo 12).

Asimismo, una gran aportación de la Ley es la definición tanto del hostigamiento como del acoso sexual. El primero de ellos se entiende como “el ejercicio del poder, en una relación de subordinación real de la víctima frente al agresor en los ámbitos laboral y/o escolar que se expresa en conductas verbales, físicas o ambas, relacionadas con la sexualidad de connotación lasciva”.

En la comunidad (artículos 26 y 17)

“Son los actos individuales o colectivos que transgreden derechos fundamentales de las mujeres y propician su denigración, discriminación, marginación o exclusión en el ámbito público”. Al respecto, el Estado mexicano debe reeducar a las personas de una manera libre de estereotipos, diseñar un sistema de monitoreo del comportamiento violento de los individuos y de la sociedad contra las mujeres, y establecer un banco de datos sobre las órdenes de protección y de las personas sujetas a ellas, para realizar las acciones de política

criminal que correspondan y faciliten el intercambio de información entre las instancias.

A nivel institucional

La violencia institucional se refiere a los “actos u omisiones de las y los servidores públicos de cualquier orden de gobierno que discriminen o tengan como fin dilatar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, así como su acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia” (artículo 18). Al respecto, “los tres órdenes de gobierno tienen la obligación de organizar el aparato gubernamental de manera tal que sean capaces de asegurar, en el ejercicio de sus funciones, el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia” (artículo 19).

Por otro lado, la Ley define la **violencia feminicida** como “la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado, y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres” (artículo 21).

Además, establece la Alerta de Violencia de Género, refiriéndose con este nombre al “conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado, ya sea ejercida por individuos o por la propia comunidad” (artículo 22).

“La declaratoria de alerta de violencia de género contra las mujeres, se emitirá cuando” (artículo 22):

- I. Los delitos del orden común contra la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las mujeres, perturben la paz social en un territorio determinado y la sociedad así lo reclame;
- II. Exista un agravio comparado que impida el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres, y
- III. Los organismos de derechos humanos a nivel nacional o de

las entidades federativas, los organismos de la sociedad civil y/o los organismos internacionales, así lo soliciten.

Es de gran importancia destacar particularmente que, ante la violencia feminicida, la Ley contempla acciones de **resarcimiento del daño** a la víctima de acuerdo a “los parámetros establecidos en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos” y medios de reparación tales como el derecho a la “justicia pronta, expedita e imparcial”, la rehabilitación mediante la “prestación de servicios jurídicos, médicos y psicológicos especializados y gratuitos”, y la satisfacción, que comprenderá: “la aceptación del Estado de su responsabilidad ante el daño causado y su compromiso de repararlo; la investigación y sanción de los actos de autoridades omisas o negligentes que llevaron la violación de los derechos humanos de las víctimas a la impunidad”; “el diseño e instrumentación de políticas públicas que eviten la comisión de delitos contra las mujeres, y la verificación de los hechos y la publicidad de la verdad” (artículo 26).

Crea también las figuras de las **órdenes de protección**, que son actos (pro homine) “de protección y de urgente aplicación en función del interés superior de la víctima y son, fundamentalmente, precautorias y cautelares. Deberán otorgarse por la autoridad competente, inmediatamente que conozcan de hechos probablemente constitutivos de infracciones o delitos que impliquen violencia contra las mujeres” (artículo 27).²⁶

Por otro lado, crea el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres “el cual tiene por objeto la conjunción de esfuerzos, instrumentos, políticas, servicios y acciones interinstitucionales para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres” (artículo 35).²⁷

El Sistema se conformará por las y los titulares de la Secretaría de Gobernación -quien lo presidirá-, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de

26 Al mes de octubre del 2011 Chihuahua es la única entidad que no contempla la figura de órdenes de protección en su Ley estatal en la materia.

27 Al mes de octubre del 2011 se cuenta con 32 Sistemas o Consejos Estatales en la materia.

Salud, el Instituto Nacional de las Mujeres -quien ocupará la Secretaría Ejecutiva del Sistema-, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, y los mecanismos para el adelanto de las mujeres en las entidades federativas (artículo 36).

Entre otras acciones que el Programa implementará, destacan: “transformar los modelos socioculturales de conducta de mujeres y hombres”; “educar y capacitar en materia de derechos humanos al personal encargado de la procuración de justicia, policías y demás funcionarios encargados”; “brindar los servicios especializados y gratuitos para la atención y protección a las víctimas por medio de las autoridades y las instituciones públicas o privadas”; “vigilar que los medios de comunicación no fomenten la violencia contra las mujeres y que favorezcan la erradicación de todos los tipos de violencia para fortalecer el respeto a los derechos humanos y la dignidad de las mujeres”; “promover la cultura de denuncia de la violencia contra las mujeres en el marco de la eficacia de las instituciones para garantizar su seguridad y su integridad”.

Un aspecto relevante de la Ley, es que cuenta con un apartado relativo a la atención a víctimas de la violencia, en el que se determinan las obligaciones estatales en esa materia, tales como creación y adopción de programas de protección, la atención por parte del sector salud y la atención médica, psicológica y jurídica, integral, gratuita y expedita; proporcionar un refugio seguro, así como informar a las autoridades los casos de violencia en centros educativos (artículo 51).

Entre los derechos de las víctimas debe subrayarse que “la víctima no será obligada a participar en mecanismos de conciliación con su agresor” (artículo 52), pues de conformidad al artículo 8° de este ordenamiento: los procedimientos de mediación o conciliación, “son inviables en una relación de sometimiento entre el agresor y la víctima”.

Por otro lado, la Ley contempla que la Secretaría de Gobernación deberá realizar un diagnóstico nacional sobre “todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas en todos los ámbitos” el cual dará cuenta de datos para la elaboración de políticas de preven-

ción y atención de la violencia de género contra las mujeres. Adicionalmente, se establece la creación de un Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

La Ley prevé la asignación de recursos presupuestales, a fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos plasmados en la misma (artículo 39), este aspecto es destacable, pues para asegurar la observancia de las acciones, y hacer exigible el derecho a una vida libre de violencia, son necesarios recursos económicos.

La Ley cuenta con un apartado sobre los refugios para las víctimas de violencia, recalando que éstos deben de funcionar incorporando la perspectiva de género y proporcionar no sólo a las víctimas de violencia sino también a sus hijas e hijos hospedaje, alimentación, vestido y calzado, servicios médicos, asesoría jurídica y apoyo psicológico, programas reeducativos integrales a fin de que logren estar en condiciones de participar plenamente en la vida pública, social y privada; capacitación, para que puedan adquirir conocimientos para el desempeño de una actividad laboral, y bolsa de trabajo, con la finalidad de que puedan tener una actividad laboral remunerada en caso de que lo soliciten.

Finalmente, la Ley establece que las Legislaturas de los Estados promuevan las reformas necesarias en la propia legislación local a fin de armonizar los contenidos de ésta a la legislación estatal (oc-tavo transitorio).

A nivel estatal actualmente la totalidad de las entidades federativas cuentan con una Ley específica para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, sin embargo, no todas son armónicas con la legislación federal. A continuación se muestra la cronología legislativa de la aprobación de la legislación, de las Entidades federativas en materia de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia.

Cuadro 4. **Leyes estatales de violencia contra las mujeres**

Estado	Ordenamiento	Fecha de aprobación	Fecha de publicación
Aguascalientes	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Aguascalientes	15 de octubre de 2007	26 de noviembre de 2007
Baja California	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Baja California	30 de abril de 2008	25 de junio de 2008
Baja California Sur	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Baja California Sur	6 de marzo de 2008	31 de marzo de 2008
Campeche	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Campeche	19 de junio de 2007	4 de julio de 2007
Chiapas	Ley de Acceso a una Vida Libre de Violencia para las Mujeres en el Estado de Chiapas	18 de marzo de 2009	23 de marzo de 2009
Chihuahua	Ley Estatal del Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	9 de noviembre de 2006	24 de enero de 2007
Coahuila	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Coahuila de Zaragoza	10 de junio de 2008	11 de julio de 2008
Colima	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Colima	25 de noviembre de 2008	29 de noviembre de 2008
Distrito Federal	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal	13 de diciembre de 2007	29 de enero de 2008
Durango	Ley de las Mujeres para una Vida sin Violencia	14 de diciembre de 2007	30 de diciembre de 2007
Guanajuato	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Guanajuato	25 de noviembre de 2010	26 de noviembre de 2010

continúa

continuación

Estado	Ordenamiento	Fecha de aprobación	Fecha de publicación
Guerrero	Ley Número 553 de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado Libre y Soberano de Guerrero	20 de diciembre de 2007	8 de febrero de 2008
Hidalgo	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Hidalgo	30 de diciembre de 2007	31 de diciembre de 2007
Jalisco	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Jalisco	14 de mayo de 2008	27 de mayo del 2008
México	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de México	20 de noviembre de 2008	20 de noviembre de 2008
Michoacán	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Michoacán de Ocampo	24 de diciembre de 2008	31 de diciembre de 2008
Morelos	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Morelos	29 de noviembre de 2007	5 de diciembre de 2007
Nayarit	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Nayarit	14 de noviembre de 2008	15 de noviembre de 2008
Nuevo León	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	21 de agosto de 2007	20 de septiembre de 2007
Oaxaca	Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de Género	26 de febrero de 2009	23 de marzo de 2009
Puebla	Ley para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Puebla	6 de noviembre de 2007	26 de noviembre de 2007
Querétaro	Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	26 de marzo de 2009	27 de marzo de 2009

continúa

continuación

Estado	Ordenamiento	Fecha de aprobación	Fecha de publicación
Quintana Roo	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Quintana Roo	20 de noviembre de 2007	27 de noviembre de 2007
San Luis Potosí	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de San Luis Potosí	7 de agosto 2007	7 de agosto de 2007
Sinaloa	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Sinaloa	27 de julio de 2007	30 de julio de 2007
Sonora	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Sonora	12 de octubre de 2007	29 de octubre de 2007
Tabasco	Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	15 de diciembre de 2008	20 de diciembre 2008
Tamaulipas	Ley para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres	04 de julio de 2007	22 de agosto de 2007
Tlaxcala	Ley que Garantiza el Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en el Estado de Tlaxcala	11 de diciembre de 2007	13 de diciembre de 2007
Veracruz	Ley Número 235 de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	30 de enero de 2008	28 de febrero de 2008
Yucatán	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Yucatán	19 de marzo de 2008	20 de marzo de 2008
Zacatecas	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Zacatecas	26 de diciembre de 2008	17 de enero de 2009

Fuente: CEAMEG. Elaboración propia a partir de la información de las páginas electrónicas de los Congresos Estatales. Información actualizada al 08 de Septiembre del 2011.

1 . Trabajo legislativo en materia de violencia en la LXI Legislatura²⁸

Durante la LXI Legislatura en materia de violencia contra las mujeres y de reforma a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia se han presentado 12 iniciativas, 6 fueron dictaminadas positivamente, de las cuales cuatro de ellas se encuentran publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

Las propuestas que se plantean comprenden entre otras cosas el crear centros de atención masculina para los agresores que ejercen violencia; determinar en la ley que la omisión o deficiencia en la atención a la mujer embarazada por parte del personal de salud y debe considerarse como un tipo de violencia contra la mujer.

Por otra parte, continúan pendientes de dictaminarse 6 iniciativas que hacen referencia a los siguientes temas: incluir como orden de protección preventiva la retención y guarda de armas de fuego de servidores públicos que las porten con motivo del desempeño de su cargo o empleo; establecer programas de apoyo económico temporal a víctimas de violencia familiar que hayan denunciado ante autoridad competente y que no cuenten con recursos económicos, entre otros.

Otras iniciativas que se presentaron en materia de violencia se refieren a la reforma de diversos ordenamientos, la primera, es al artículo 343 Quintus del Código Penal Federal, en materia de violencia familiar; la segunda, que pretende reformar y adicionar diversas disposiciones de los Códigos Penal Federal, y Federal de Procedimientos Penales, para establecer como delito grave el delito de violencia familiar y finalmente la que reforma y adiciona diversas disposiciones de los Códigos Penal Federal, y Federal de Procedimientos Penales, en materia de violencia contra las mujeres, las cuales se encuentran pendientes de dictaminar.

La iniciativa que pretendía reformar el artículo 343 ter del Código Penal Federal en materia de violencia en el noviazgo fue dictaminada en sentido negativo y considerada como asunto totalmente concluido.

28

Información actualizada al mes de septiembre del 2011 y recuperada de la siguiente página <http://www.diputados.gob.mx>

II. Otros tipos de violencia de género

El artículo 6° de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia señala en su fracción VI, que también se considerarán como tipos de violencia cualesquiera otras formas análogas que lesionen o sean susceptibles de dañar la dignidad, integridad o libertad de las mujeres.

Entre estos otros tipos de violencia pueden ser consideradas algunas conductas que en el marco jurídico nacional se encuentran ya tipificadas como delitos o que en el debate nacional se pretende que se tipifiquen como tal, atendiendo a la gravedad y repercusiones que su comisión implica para las mujeres, tal es el caso del delito de trata de personas y la pederastia, o el tema de los feminicidios y la discriminación, todos, evidentemente conductas que representan en sí mismas un acto de violencia contra las mujeres y las niñas.

Otras manifestaciones que dañan los derechos de las mujeres y su dignidad, es el rapto, entendida como la privación ilegal de la libertad con fines sexuales, en algunos códigos penales no se ejerce acción penal cuando el raptor se case con la víctima.

Actualmente este delito se encuentra tipificado en 19 entidades federativas y en el Código Penal Federal está tipificado como privación ilegal de la libertad con fines sexuales. En su artículo 365 bis se señala que; “Al que prive ilegalmente a otro de su libertad con el propósito de realizar un acto sexual, se le impondrá pena de 1 a 5 años de prisión”; no obstante si el autor del delito restituye la libertad de la víctima dentro de los 3 días siguientes, la sanción disminuye de un mes a 2 años de prisión. Sólo se perseguirá por querrela de la parte ofendida.

Otro ejemplo de forma de violencia contra las mujeres que daña sus derechos humanos irremediablemente es el delito de estupro, que aún en algunos códigos penales actualmente se contemplan elementos subjetivos como castidad y honestidad por parte de la víctima. En 31 entidades federativas al mes de octubre del 2011 se tipifica este delito. Por otra parte, el delito de abuso sexual, aun no tiene homogeneidad en los códigos penales, ya que encontramos di-

ferentes denominaciones como actos libidinosos, atentados al pudor, impudicia y abusos deshonestos.

Finalmente, en el caso de acoso y hostigamiento sexual, estos son utilizados como sinónimos. Si bien es cierto que ambas figuras atentan contra la dignidad humana y libertad sexual, la diferencia es que en el caso del hostigamiento la relación desigual de poder es vertical y horizontal en el acoso. Es importante señalar que es una forma de violencia de género porque responden a la manera en que socialmente se conciben lo que representa ser mujer y hombre y la forma de relacionarse entre sí.

Como podemos observar, existen diversas formas de violencia contra las mujeres que pueden ser desarrolladas a profundidad, sin embargo para efectos del presente documento únicamente se desarrollará la revisión de los temas de trata de personas, pederastia, feminicidios y discriminación.

1. Trata de Personas

La trata de personas es, sin lugar a dudas uno de los delitos que más lastiman la integridad y dignidad de los seres humanos a lo largo de todo el planeta. Su reconocimiento como acto delictivo en la normatividad es relativamente reciente, no así su comisión. El delito de trata de personas representa una violación a los derechos humanos y una manifestación de las inequidades de género, pues la mayoría de las personas sometidas a la trata con fines de explotación sexual son mujeres y niñas de baja condición económica.²⁹

El reconocimiento internacional de este fenómeno se dio a través de diversos instrumentos internacionales, entre los cuales podemos destacar los siguientes, mismos que se encuentran enunciados en orden cronológico de aprobación.

²⁹ En este sentido se puede afirmar que la feminización de la pobreza se constituye como uno de los factores que propician este delito. Diversos estudios han constatado que las mujeres sufren una pobreza más severa en relación a los hombres, esto por su condición social e histórica de desigualdad y discriminación. Es un factor que favorece que sean enganchadas trasladadas y explotadas sexualmente. Es por ello, que no se debe de dar una lectura neutral al problema de la trata de personas, ya que esto no visibiliza que las mujeres y las niñas son materia prima para la explotación sexual.

En el marco de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, la Plataforma de Acción (Plataforma de Acción de Beijing) que contiene 12 esferas de especial preocupación centradas en los temas de: pobreza, educación, salud, violencia, economía, toma de decisiones, mecanismos para el adelanto de las mujeres, medios de difusión, medio ambiente y la niñez, demanda a los países asignar recursos para la formulación de programas amplios encaminados a sanar y rehabilitar en la sociedad a las víctimas de la trata, y a elaborar programas y políticas de educación y capacitación, y examinar la posibilidad de promulgar legislación encaminada a impedir el turismo y el tráfico sexuales, haciendo particular hincapié en la protección de las jóvenes, niñas y niños.

La CEDAW, en su artículo 6°, insta a los Estados Partes a “tomar medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata, explotación y prostitución de la mujer”.

En diciembre del año 2000, se suscribió en Palermo (Italia) la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, la cual sienta las bases para el posterior abordaje del tipo penal de trata de personas, con esta acción se visibiliza el compromiso de la comunidad internacional por hacerle frente con el imperio de la norma a este delito, entendiendo que el mismo toma dimensiones internacionales y que la legislación local queda rebasada al ser la movilidad de las víctimas a través de las fronteras, una de las especificidades del mismo.

La Convención tiene, a decir de su artículo 1°, el propósito de “promover la cooperación para prevenir y combatir eficazmente la delincuencia organizada transnacional”. Establece las definiciones de conceptos claves para el entendimiento de lo que se conoce como delincuencia organizada y las especificaciones en la penalización de la participación de los grupos delictivos en la comisión de una conducta ilegal. Resalta en el texto el artículo 8° que señala la obligación de los Estados Partes de adoptar “medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar el delito de corrupción”, pieza clave en la comisión del delito de trata de personas.

En este sentido, y al observar que a nivel internacional no se contaba con un instrumento jurídico que abordara todos los aspectos

a observarse en el delito de trata de personas, la Asamblea General de la onu decidió establecer un Comité especial intergubernamental que desarrollara entre otras cosas, un instrumento internacional relativo al delito de trata de personas.

Es así que en el año 2002, se aprueba el Protocolo³⁰ para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, mismo que se deberá interpretar conjuntamente con la Convención.

Como se señalaba, la aprobación de este Protocolo sienta las bases a nivel internacional de la tipificación del delito de trata de personas, al establecer que se entenderá como tal a “la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación” (artículo 3°).

A nivel regional, la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*,³¹ señala en el artículo 2° que la violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica, o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual, así como la que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona

30 Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que Complementa la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Protocolos de Palermo), Adoptado en la Ciudad de Nueva York por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de noviembre de 2002, entrando en vigor internacionalmente el 25 de diciembre del 2003. El Senado mexicano lo aprobó el 22 de octubre del 2002, entrada en vigor para México el 25 de diciembre del 2003. Fue publicado en el DOF el 10 de abril del 2003.

31 Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, adoptada en la ciudad brasileña Belem do Pará por la Organización de Estados Americanos, el 9 de junio de 1994, entrando en vigor el 5 de marzo de 1995. El Senado mexicano la aprobó el 26 de noviembre de 1996, México la ratificó el 12 de noviembre de 1998. Fue publicada en el DOF el 19 de enero de 1999.

y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, donde quiera que ocurra.

Atendiendo a tal postulado, en el año 2002, dentro de las recomendaciones³² del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (COCEDAW), se exhortó a México a “tomar medidas para combatir el fenómeno del tráfico y trata de mujeres y niñas, tanto hacia el extranjero como del exterior hacia el país, la explotación de la prostitución, así como a recopilar y sistematizar datos desagregados por sexo, con vistas a la formulación de una estrategia amplia para poner fin a estas prácticas degradantes y sancionar a los perpetradores de dicha problemática”.

A nivel Federal, la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, establece la definición de lo que se entenderá como trata de personas, y especifica que cometerá el delito quien promueva, solicite, ofrezca, facilite, consiga, traslade, entregue o reciba, para sí o para un tercero, a una persona, por medio de la violencia física o moral, engaño o el abuso de poder para someterla a explotación sexual, trabajos o servicios forzados, esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, servidumbre, o a la extirpación de un órgano, tejido o sus componentes. “Así mismo, señala que cuando este delito sea cometido en contra de personas menores de dieciocho años de edad, o en contra de quien no tenga capacidad para comprender el significa-

32 Las recomendaciones de los organismos internacionales de derechos humanos son sugerencias o exhortos concretos a los gobiernos, en relación con las medidas o acciones que éstos deben implementar, con el fin de mejorar o propiciar la tutela o garantía de algún o algunos derechos humanos o con la intención de revertir o prevenir situaciones que tengan como resultado la violación de los mismos. A pesar de que el nombre de “recomendación” pueda sugerir que no existe una obligación para el Estado, lo cierto es que, al ser éste miembro de un organismo internacional o haber suscrito y ratificado un instrumento internacional de derechos humanos, se obliga a acatar las disposiciones que de él emanen o que éste señale, dentro de las cuales se ubican las recomendaciones.

Los instrumentos de derechos humanos generalmente cuentan con un Comité encargado, tanto de dar seguimiento a las disposiciones contenidas en él, como de emitir las recomendaciones que estime necesarias para lograr el cumplimiento cabal de las mismas. Estas recomendaciones pueden ser generales -dirigidas a todos los Estados Partes de un instrumento internacional-, o específicas, es decir destinadas a un Estado en particular, derivadas del análisis de la situación de los derechos humanos en él.

do del hecho o capacidad para resistirlo, no se requerirá acreditación de los medios comisivos” (artículo 5°).

En el artículo 10 de la citada ley se señala que el “Gobierno Federal establecerá una Comisión Intersecretarial conforme al artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para coordinar acciones de sus miembros en la materia para elaborar y poner en práctica el Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas”, y señala que para tales efectos se atenderá a lo siguiente:

- I. El Ejecutivo Federal designará a los miembros de la Comisión Intersecretarial que incluirá, como Mínimo, a los titulares de las Secretarías de Gobernación, Comunicaciones y Transportes, Relaciones Exteriores, de Seguridad Pública, del Trabajo y Previsión Social, de Salud, Desarrollo Social, de Educación Pública, de Turismo y de la Procuraduría General de la República. Asimismo, tendrán participación los titulares del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, el Instituto Nacional de las Mujeres, el Instituto Nacional de Migración, el Instituto Nacional de Ciencias Penales y el Consejo Nacional de Población.
- II. Podrán participar en las reuniones de la Comisión Intersecretarial como invitados para efectos consultivos, un representante de cada organismo público autónomo relacionado con la materia, tres representantes de las organizaciones de la sociedad civil y tres expertos académicos vinculados con la trata de personas.

La Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas establece las medidas para la prevención y sanción de este delito, así como la protección y asistencia de las víctimas y ofendidos.

Cabe señalar que al mes de octubre del 2011, México cuenta con 18 Leyes Estatales en materia de trata de personas, aunque en el caso de Coahuila aún a esta fecha no ha sido publicada en su Gaceta Oficial, como se observa a continuación. Además el delito de trata de personas se encuentra tipificado en 28 códigos penales estatales.

Cuadro 5. Entidades federativas que cuentan con una Ley específica en materia de Trata de Personas

Estado	Ordenamiento	Fecha de aprobación	Fecha de publicación
Aguascalientes	x	x	x
Baja California	Ley para Combatir, Prevenir y Sancionar la Trata de Personas en el Estado de Baja California	28 de marzo 2011	01 de abril de 2011
Baja California Sur	x	x	x
Campeche	x	x	x
Chiapas	Ley para Combatir, Prevenir y Sancionar la Trata de Personas en el Estado de Chiapas	03 de abril de 2009	03 de abril de 2009
Chihuahua	x	x	x
Coahuila	Ley para Prevenir, Combatir, y Sancionar la Trata de Personas	08 de diciembre del 2010	x
Colima	x	x	x
Distrito Federal	Ley para Prevenir y Erradicar la Trata de Personas, el Abuso Sexual y la Explotación Sexual Comercial Infantil para el Distrito Federal	28 de agosto de 2008	24 de octubre de 2008
Durango	x	x	x
Guanajuato	x	x	x
Guerrero	Ley Número 761 para Prevenir, Combatir y Sancionar la Trata de Personas en el Estado de Guerrero	25 de mayo de 2011	26 de agosto de 2011
Hidalgo	Ley para Combatir y Prevenir la Trata de Personas para el Estado de Hidalgo	28 de septiembre de 2010	4 de octubre de 2010
Jalisco	x	x	x

continúa

continuación

Estado	Ordenamiento	Fecha de aprobación	Fecha de publicación
México	x	x	x
Michoacán	x	x	x
Morelos	x	x	x
Nayarit	Ley para la Prevención y Erradicación de la Trata de Personas en el Estado de Nayarit	14 de junio de 2011	15 de Junio de 2011
Nuevo León	Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Nuevo León	01 de Julio de 2010	30 de Julio de 2010
Oaxaca	x	x	x
Puebla	Ley para la Prevención del delito de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia de sus Víctimas del Estado de Puebla	26 de noviembre de 2010	03 de diciembre de 2010
Querétaro	x	x	x
Quintana Roo	Ley para Prevenir, Combatir y Sancionar la Trata de Personas del Estado de Quintana Roo	30 de noviembre de 2010	10 de diciembre de 2010
San Luis Potosí	Ley para Prevenir, Atender y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de San Luis Potosí	22 de diciembre de 2010	27 de enero de 2011
Sinaloa	Ley Estatal para Combatir, Prevenir y Sancionar la Trata de Personas del Estado de Sinaloa	20 de junio de 2011	13 de julio de 2011
Sonora	Ley de Prevención y Combate de la Trata de Personas para el Estado de Sonora	28 de febrero de 2011	10 de marzo de 2011
Tabasco	Ley para Prevenir, Combatir y Sancionar la Trata de Personas en el Estado de Tabasco	2 de diciembre de 2009	26 de diciembre de 2009

continúa

continuación

Estado	Ordenamiento	Fecha de aprobación	Fecha de publicación
Tlaxcala	Ley para la Prevención de la Trata de Personas para el Estado de Tlaxcala	25 de noviembre de 2009	4 de diciembre de 2009
Veracruz	Ley para Prevenir, Atender, Combatir, Sancionar y Erradicar la Trata de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	27 de Octubre de 2010	5 Noviembre de 2010
Yucatán	Ley para Prevenir, Combatir y Sancionar la Trata de Personas en el Estado de Yucatán	15 de marzo de 2011	31 de marzo de 2011
Zacatecas	x	x	x

Fuente: CEAMEG. Elaboración propia a partir de la información de las páginas electrónicas de los Congresos Estatales. Información actualizada al mes de octubre del 2011.

A. Trabajo legislativo en materia de trata de personas en la LXI Legislatura³³

Durante la LXI se han presentado 12 iniciativas a la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, de las cuales una de ellas que se refiere al tema de la publicidad, cuyo objeto es prohibir la contratación de publicidad que explote a las víctimas de la trata de personas, se encuentra ya dictaminada y aprobada por el Congreso de la Unión y publicada en el Diario Oficial de la Federación.

Sin embargo once iniciativas se encuentran pendientes de dictaminar y comprenden temas como incidir en la mejora del marco jurídico y políticas públicas (a escalas federal y estatal) para combatir la trata de personas en las tres áreas: prevención, procesamiento del delito y protección de víctimas; reforma o adición a diversos artículos de la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas a fin de armonizarla a lo señalado en los instrumentos internacionales en

33 Información actualizada al mes de septiembre del 2011 y recuperada de la siguiente página <http://www.diputados.gob.mx>

materia de derechos humanos de las personas víctimas del delito de trata de personas; la imprescribibilidad de delitos en contra de personas menores de 18 años, o que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho, o que no tienen capacidad para resistirlo, entre otros.

También se presentó una iniciativa al Código Penal Federal en materia de trata de personas, la cual se encuentra pendiente de dictaminar.

En este tema es importante comentar que una de las iniciativas pendientes, se refiere a la presentada el 8 de agosto del 2011 que propone expedir la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Trata de Personas y Delitos Relacionados, esta iniciativa pretende abrogar la Ley para prevenir y sancionar la Trata de Personas y reformar diversas disposiciones de los Códigos Penal Federal, Federal de Procedimientos Penales, y Civil Federal, así como de las Leyes Federal contra la Delincuencia Organizada, Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Policía Federal, Federal de Telecomunicaciones, y General del Sistema Nacional de Seguridad, esta fue signada por legisladoras y legisladores de los diversos grupos parlamentarios y turnada a las Comisiones Unidas de Justicia y de Derechos Humanos, con opinión de las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Presupuesto y Cuenta Pública, para su posible discusión y aprobación.

2. Pederastia

Los valores más preciados de los seres humanos son la vida y la libertad, y el derecho a tener una vida plena, ejerciendo plenamente sus derechos humanos universales.

El diccionario, de la lengua española define pederastia como: abuso deshonesto cometido contra los niños, (Porrúa, 2006), lo que evidencia claramente que esta acción se erige como una de la formas más burdas de violación de los derechos humanos de la infancia.

Respecto del marco legal internacional que aborda este tema, podemos señalar que la Convención sobre los Derechos del Niño,

adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, y ratificada por México el 21 de septiembre de 1990 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1991, establece que los Estados Partes se han comprometido a asegurar a las niñas y niños, la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley, así mismo se han comprometido a proteger a la infancia contra todas las formas de explotación y abuso sexuales.

En cuanto al Protocolo Opcional de la Convención, éste define una serie de medidas en los ámbitos jurídico, administrativo y de políticas sociales, que los Estados firmantes deberán adoptar a fin de garantizar la compatibilidad de la legislación nacional en términos de protección a la infancia, sensibilización del público en general, brindar la asistencia necesaria a las víctimas y asegurar la cooperación internacional mediante acuerdos multilaterales, regionales y bilaterales.

La primera entidad federativa que incluye en su catálogo de delitos la pederastia es el Estado de Veracruz, publicándola el 2 de abril de 2010 en su Gaceta Oficial, 4 meses después los legisladores federales publican en el Diario Oficial de la Federación, la modificación al Código Penal Federal del 19 de agosto de 2010, (tabla número 1); en el resto de las entidades federativas, como se aprecia en el cuadro de delitos sexuales, (tabla número 2), contemplan diversos tipos penales, por lo que sería importante llevar a cabo la inclusión en todos y cada uno de ellos, así como la homologación de los mismos, a fin de dar plena observancia a los compromisos internacionales adquiridos por el Estado mexicano.

Tabla 1.

Código Penal Federal	Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave
<p>Artículo 209 Bis. Se aplicará de nueve a dieciocho años de prisión y de setecientos cincuenta a dos mil doscientos cincuenta días multa, a quien se aproveche de la confianza, subordinación o superioridad que tiene sobre un menor de dieciocho años, derivada de su parentesco en cualquier grado, tutela, curatela, guarda o custodia, relación docente, religiosa, laboral, médica, cultural, doméstica o de cualquier índole y ejecute, obligue, induzca o convenza a ejecutar cualquier acto sexual, con o sin su consentimiento.</p> <p>La misma pena se aplicará a quien cometa la conducta descrita del párrafo anterior, en contra de la persona que no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho o para resistirlo.</p> <p>Si el agente hace uso de violencia física, las penas se aumentarán en una mitad más.</p> <p>El autor del delito podrá ser sujeto a tratamiento médico integral el tiempo que se requiera, mismo que no podrá exceder el tiempo que dure la pena de prisión impuesta.</p> <p>Además de las anteriores penas, el autor del delito perderá, en su caso, la patria potestad, la tutela, la curatela, la adopción, el derecho de alimentos y el derecho que pudiera tener respecto de los bienes de la víctima, en términos de la legislación civil.</p> <p>Cuando el delito fuere cometido por un servidor público o un profesionista en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, además de la pena de prisión antes señalada, será inhabilitado, destituido o suspendido, de su empleo público o profesión por un término igual a la pena impuesta.</p>	<p>Artículo 182. A quien, con consentimiento o sin él, introduzca por la vía vaginal, anal u oral el órgano sexual o cualquier otra parte del cuerpo distinta al pene o cualquier artefacto en el cuerpo de una persona menor de dieciocho años, se le impondrán de seis a treinta años de prisión y multa de hasta tres mil días de salario.</p> <p>A quien, sin llegar a la cópula o a la introducción vaginal, anal u oral, abuse sexualmente de un menor, agravando su integridad física o moral,</p> <p>en actos públicos o privados, aprovechándose de la ignorancia, indefensión o extrema necesidad económica o alimentaria, o de su estatus de autoridad respecto de la víctima, se le impondrán de cinco a diez años de prisión y multa de hasta doscientos cincuenta días de salario.</p> <p>Artículo 183. La pederastia se considerará agravada si:</p> <p>I. Se cometiere por dos o más personas;</p> <p>II. El sujeto activo del delito tuviere relación de parentesco de cualquier tipo o grado con la víctima, o si ésta se encuentra bajo su guarda o custodia por cualquier otro motivo; o</p> <p>III. El sujeto activo del delito desempeñare un ministerio religioso, cargo o comisión públicos, una profesión o empleo, y hubiese utilizado los medios o circunstancias que ello le proporcionaba para ejercer presión o intimidación sobre la víctima.</p> <p>En estos supuestos, se impondrán al activo de doce a cuarenta años de prisión y multa de hasta cinco mil días de salario.</p>

continúa

continuación

Código Penal Federal

Artículo 209 Ter. Para efecto de determinar el daño ocasionado al libre desarrollo de la personalidad de la víctima, se deberán solicitar los dictámenes necesarios para conocer su afectación. En caso de incumplimiento a la presente disposición por parte del Ministerio Público, éste será sancionado en los términos del presente Código y de la legislación aplicable.

En los casos en que el sentenciado se niegue o no pueda garantizar la atención médica, psicológica o de la especialidad que requiera, el Estado deberá proporcionar esos servicios a la víctima.

Fuente: CEAMEG. Elaboración propia.

Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave

En el supuesto de la fracción III, tratándose de servidores públicos, se aplicará además la destitución e inhabilitación hasta por diez años para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos.

El responsable perderá, cuando la tenga, la patria potestad o la tutela de la víctima.

Como se observa, la reforma descrita es un avance significativo en el tema de la defensa a nivel legislativo de los derechos humanos de las niñas y los niños, de manera específica, representa un avance en la lucha contra la pederastia cometida contra la infancia mexicana.

Por ello es menester, no solamente conocer y reconocer su existencia, sino, combatir este grave delito, del cual se desconoce la cifra exacta de víctimas, ya que el temor es causa de que se padezca en silencio.

Las estimaciones demográficas señalan que aproximadamente el 37% de la población mundial corresponde a niñas y niños y es precisamente este grupo social que se encuentra en situación de vulnerabilidad y en riesgo de sufrir violaciones a sus derechos humanos.

En este punto es importante retomar lo que señala el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, (UNICEF) al especificar que aproximadamente 300 millones de infantes, por sus condiciones socioeconómicas y socio laborales se encuentran expuestos a las peores condiciones de trato y a sufrir todo tipo de vejaciones y

maltrato, incluyendo la prestación forzosa de los servicios sexuales y el uso pornográfico de su cuerpo.

En México, según datos de UNICEF alrededor de 16 mil menores de edad, son víctimas de la prostitución y el abuso sexual infantil. Los datos en la materia señalan que 17 mil menores de edad son explotados sexualmente en México y según el dif nacional, este delito involucra a por lo menos 22 estados de la República. (UNICEF, 2011)

De manera general las entidades federativas han reformado sus códigos penales, para dar cumplimiento a los tratados y convenios internacionales, firmados y ratificados por México, con el objetivo de dar protección a nuestras niñas y niños.

Más aún no es suficiente que este delito esté contemplado en la normatividad nacional y que existan instrumentos internacionales que aborden el tema, sino que hace falta la implementación de políticas públicas de prevención del delito, así como de la coordinación gubernamental para atender integralmente a las víctimas directas e indirectas.

A nivel nacional, los delitos que se equiparan a la pederastia son el abuso sexual, la trata de personas, estupro, entre otros. En este sentido, el Código Penal Federal y 32 entidades federativas tipifican el delito de abuso sexual en sus códigos penales. Cabe señalar que, Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Jalisco, Nayarit, Puebla, Nuevo León, Sinaloa lo denominan atentados al pudor; Guerrero, Michoacán, Querétaro y Sonora lo denominan abusos deshonestos; Estado de México e Hidalgo lo denominan actos libidinosos y Tamaulipas lo denomina como impudicia. Zacatecas lo denomina como atentados a la integridad de la persona.

Por otra parte, el Código Penal Federal y 31 entidades federativas, tipifican el delito de corrupción de menores de edad en sus códigos penales. En lo que se refiere al delito de estupro, el Código Penal Federal y el de 31 entidades federativas lo tipifican como delito.

En el código penal del Estado de México, la cópula con impúberes se equipara a la violación agravada, en Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Guanajuato, Estado de México, Querétaro,

Quintana Roo, Sonora, Tlaxcala, se considera que no es necesario el uso de la fuerza si la o el ofendido no tienen la capacidad de comprender el acto, y la pena se agrava.

Además de una revisión de la legislación estatal y de la homologación del delito, es indispensable la implementación de mecanismos de atención, empezando por fiscalías especializadas que eviten una doble victimización de quienes denuncian.

Tabla 2.

Código penal estatal	Pederastia	Pornografía	Trata de personas	Turismo sexual	Ultrajes a la moral pública	Abuso sexual	Violación	Estupro	Rapto
Aguascalientes		x	x			x	x	x	
Baja California		x	x	x		x	x	x	x
Baja California Sur		x	x	x	x	x	x	x	x
Campeche		x	x		x	x	x	x	x
Chiapas		x	*			x	x	x	x
Chihuahua		x	x		x	x	x	x	x
Coahuila		x	x			x	x	x	x
Colima		x	x			x	x	x	x
Distrito Federal		x	x	x		x	x	x	x
Durango		x	x			x	x	x	x
Guanajuato			x			x	x	x	
Guerrero		x	x			x	x	x	x
Hidalgo			x		x	x	x	x	x
Jalisco		x	x			x	x	x	
México		x	x		x	x	x	x	
Michoacán		x	x	x		x	x	x	
Morelos		x	x			x	x	x	
Nayarit			x			x	x	x	
Nuevo León		x	x			x	x	x	x
Oaxaca		x	x			x	x	x	x
Puebla		x	x	x		x	x	x	x

Código penal estatal	Pederastia	Pornografía	Trata de personas	Turismo sexual	Ultrajes a la moral pública	Abuso sexual	Violación	Estupro	Rapto
Querétaro		x	x			x	x	x	
Quintana Roo		x	*	x		x	x	x	
San Luis Potosí		x	x	x		x	x	x	x
Sinaloa		x	x	x		x	x	x	x
Sonora		x	x			x	x	x	x
Tabasco		x	*			x	x	x	x
Tamaulipas		x	*			x	x	x	
Tlaxcala			x			x	x		
Veracruz	x	x	x			x	x	x	
Yucatán		x	x			x	x	x	
Zacatecas		x	x			x	x	x	x
Total	1	30	28	8		32	32	32	19

* El Estado de Quintana Roo en su Código Penal, hace la remisión a la Ley para Prevenir, Combatir y Sancionar la Trata de Personas del Estado de Quintana Roo. DOF 30 Nov 2010. El Estado de Tabasco deroga de su Código Penal el delito de Trata, sin embargo cuenta con la ley específica del delito. DOF 26 de diciembre de 2009. El Código Penal del Estado de Chiapas, no lo contempla, cuenta con la Ley para Prevenir y sancionar la Trata de Personas. DOF 27 de noviembre de 2007. El Estado de Tamaulipas, no lo contempla en su Código Penal, su Ley para Prevenir, Combatir y Sancionar la trata de Personas, fue publicada en el DOF el 13 de octubre del 2010.

A. Trabajo legislativo en materia de pederastia en la LXI Legislatura³⁴

Durante la LXI legislatura no se reportan nuevas iniciativas en la Cámara de Diputados en la materia, sin embargo, es en el año 2010 en el que se publica en el Diario Oficial de la Federación la creación del capítulo específico de pederastia en el Código Penal Federal como se señaló con anterioridad, por lo que es en la LXI Legislatura donde se ve cristalizado el esfuerzo de la LX Legislatura en la materia.

34 Información actualizada al mes de septiembre del 2011 y recuperada de la siguiente página <http://www.diputados.gob.mx>

c. Discriminación

La no discriminación es un derecho humano básico, y por ende, propio de todos los seres humanos.

El *Diccionario de la Lengua Española*, publicado por la Real Academia Española de la Lengua, ofrece dos definiciones del verbo discriminar (del lat. *Discriminare*): “1. Separar, distinguir, diferenciar una cosa de otra excluyendo; 2. Dar trato de inferioridad, diferenciar a una persona o colectividad por motivos raciales, religiosos, políticos, etcétera”.

Como señala Jesús Rodríguez Zepeda, en la primera parte el verbo discriminar de la definición de la Real Academia, no contiene ningún sentido negativo o peyorativo, sin implicar valoración o expresión de una opinión negativa. Sin embargo, de la lectura de la segunda definición señala que en ésta, la discriminación implica “un trato de inferioridad y una diferenciación por motivos como la raza o la religión siendo esta última definición la más extendida en nuestro uso común del idioma, y ya posee un sentido negativo que no se puede dejar de lado” (Zepeda, 2004).

En este sentido el verbo discriminar puede ser entendido como la forma de tratar a la otra u otro como inferiores, ya sea por alguna característica o forma de ser, que para la persona que ejerce la discriminación no resulta interesante o aceptable como pueden ser los motivos raciales, religiosos, políticos, entre otros, señalados en la definición de la Real Academia.

Zepeda (2004) señala como definición técnica de discriminar lo plasmado en el artículo 7° de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948, que a la letra dice:

Todos los seres humanos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación (ONU: 1948).

De la lectura del señalado artículo se desprende que todo ser humano debe estar protegido contra toda discriminación “que infrinja” la propia Declaración, es decir, que no ser discriminado es igual a tener acceso a todos los derechos y libertades (civiles, políticos y sociales) señalados en dicha Declaración. Por lo que Zepeda define a la discriminación como:

Una limitación injusta a las personas en cuanto a sus libertades y protecciones fundamentales, a la participación social y política y a un sistema de bienestar adecuado a sus necesidades. En este ordenamiento fundamental de la comunidad internacional la no discriminación es la llave de acceso para todas las personas, en condiciones equitativas, a todos los derechos.

Desde la aparición de los primeros textos del derecho internacional³⁵ de los derechos humanos, se ha contemplado el principio de la no discriminación. Y a lo largo de la aparición de otros instrumentos internacionales en la materia, esta prohibición de la no discriminación se ha vuelto más específica, y mejor definida como lo señala Carbonell (2005:9). Esta especificación contempla un doble sentido:

- a)** En cuanto a su contenido, el mandato de no discriminación se ha hecho más concreto al enumerar en los textos jurídicos más rasgos con base en los cuales no se puede tratar de forma diferente a las personas.
- b)** En cuanto a sus destinatarios, el mandato de la no discriminación se ha enriquecido cada vez más gracias a los textos internacionales los cuales han precisado las

35 Como ya se mencionó, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 señala en su artículo 7º que todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación. Por su parte el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 señala en su artículo 2º: los Estados parte se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se anuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

formas concretas de discriminación que padecen muchos grupos en situación de vulnerabilidad.

En este tema hablamos del concepto de discriminación en sentido amplio, entendido como toda infracción al principio general de igualdad y en sentido estricto, se refiere a la violación de la igualdad, siempre y cuando, concurren algunos criterios de diferenciación o selección prohibidos basados en la raza, sexo, religión etc.

Por ello se habla de una normativa que estaría encaminada a identificar la discriminación y por otro su eliminación. (Barrere, 2001:146)

Entre los instrumentos internacionales que abordan el tema de la no discriminación se encuentran los siguientes, desarrollados en orden cronológico de aprobación:

La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, señala que todas las personas “son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la misma” (artículo 7°).

Por su parte la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), señala que la expresión “discriminación contra la mujer” denotará:

Toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

Y establece que:

“Los Estados Parte condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, y convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer” (artículo 2°).

En materia de infancia la Convención sobre los Derechos el Niño (cdn), señala en su artículo 2° que:

Los Estados Parte asegurarán la aplicación de los derechos enunciados en la misma y su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales.

Y establece en el segundo párrafo de dicho artículo que:

Los Estados Parte tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar que el niño se vea protegido contra toda forma de discriminación o castigo por causa de la condición, las actividades, las opiniones expresadas o las creencias de sus padres, o sus tutores o de sus familiares.

A nivel regional la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, “Pacto de San José” de 1969 señala que los Estados Parte se comprometen a:

“Respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social” (artículo 1°).

Señala que para efectos de esta Convención, persona es todo ser humano y que todos son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

A nivel nacional la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el quinto párrafo de su artículo 1°, lo siguiente:

Artículo 1°...

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

Así mismo la reciente reforma³⁶ constitucional a dicho postulado plantea que en “los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la misma y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece”.

Señala además, que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, para lo cual todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley, entre ellas, la discriminación que se observe en contra de cualquier persona.

La Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, reglamentaria de la cláusula constitucional contra la discriminación, señalada en el párrafo quinto del artículo 1° constitucional, señalado

36 Reforma por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio del 2011.

anteriormente, define en su artículo 4° a la discriminación como:

“Toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas”

También se entenderá como discriminación la xenofobia y el antisemitismo en cualquiera de sus manifestaciones.

Esta definición amplía la estipulada en la Carta Magna, al señalar que la discriminación no sólo se actualiza como una limitación o anulación de libertades y derechos, sino que también lo hace al establecer limitaciones de acceso a las oportunidades disponibles para todos los ciudadanos.

Así mismo en su artículo 2°, apartado B establece que:

La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier **práctica discriminatoria**, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Por su parte la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres señala a la igualdad, la no discriminación, la equidad y todos aquellos principios contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como sus principios rectores, y explícita que la igualdad entre mujeres y hombres “implica la eliminación

de toda forma de discriminación en cualquiera de los ámbitos de la vida, que se genere por pertenecer a cualquier sexo”.

En materia de no discriminación la Ley General de Desarrollo Social, establece en su artículo 6° que la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación son derechos para el desarrollo social en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por su parte la Ley General de Educación, establece en su artículo 8° que “el criterio que orientará a la educación que el Estado y sus organismos descentralizados impartan -así como toda la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica que los particulares impartan- se basará en los resultados del progreso científico; luchará contra la ignorancia y sus causas y efectos; las servidumbres, los fanatismos, los prejuicios, la formación de estereotipos y la discriminación, especialmente la ejercida en contra de las mujeres”.

A nivel estatal los congresos locales han trabajado arduamente en la aprobación de legislación específica en el tema de no discriminación, sin embargo, aún no se puede argumentar que existe un marco jurídico federal y estatal armónico en el tema. A continuación se muestra la cronología de aprobación de la ley en la materia en las entidades federativas:

Cuadro 6. Entidades Federativas que cuentan con una Ley específica en materia de Discriminación

Estado	Ordenamiento	Fecha de aprobación	Fecha de publicación
Aguascalientes	x	x	x
Baja California	x	x	x
Baja California Sur	Ley Estatal para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Estado de Baja California Sur	4 de diciembre de 2006	31 de diciembre de 2007
Campeche	Ley para Prevenir, Combatir y Sancionar toda Forma de Discriminación en el Estado de Campeche	21 de junio de 2007	4 de julio de 2007
Chiapas	Ley que Previene y Combate la Discriminación en el Estado de Chiapas	03 de abril de 2009	03 de abril de 2009
Chihuahua	Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Estado de Chihuahua	14 de junio de 2007	7 de julio de 2007
Coahuila	Ley para Promover la Igualdad y Prevenir la Discriminación en el Estado de Coahuila de Zaragoza	27 de junio de 2007	24 de agosto de 2007
Colima	Ley que Previene, Combate y Elimina la Discriminación en el Estado de Colima	10 de junio de 2008	14 de junio de 2008
Distrito Federal	Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal	27 de abril de 2006	19 de julio de 2006
Durango	Ley Estatal de Prevención y Eliminación de la Discriminación	15 de diciembre de 2009	24 de diciembre de 2009
Guanajuato	x	x	x
Guerrero	Ley Número 375 para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Estado de Guerrero	12 de junio de 2007	20 de febrero de 2009
Hidalgo	Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación para el Estado de Hidalgo	3 de marzo de 2008	10 de marzo de 2008
Jalisco	x	x	x

continuación

Estado	Ordenamiento	Fecha de aprobación	Fecha de publicación
México	Ley para Prevenir, Combatir y Eliminar Actos de Discriminación en el Estado de México	26 de diciembre 2006	17 de enero del 2007
Michoacán	Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación y la Violencia en el Estado de Michoacán de Ocampo	23 de diciembre de 2008	2 de enero de 2009
Morelos	x	x	x
Nayarit	Ley para Prevenir y Erradicar a Discriminación en el Estado de Nayarit	6 de diciembre de 2005	10 de diciembre de 2005
Nuevo León	x	x	x
Oaxaca	x	x	x
Puebla	x	x	x
Querétaro	Ley para prevenir y eliminar toda forma de discriminación en el Estado de Querétaro	6 de octubre del 2011	x
Quintana Roo	x	x	x
San Luis Potosí	Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación para el Estado de San Luis Potosí	17 de septiembre de 2009	19 de septiembre de 2009
Sinaloa	x	x	x
Sonora	x	x	x
Tabasco	x	x	x
Tamaulipas	Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Estado de Tamaulipas	29 de diciembre de 2004	Última reforma 12 de febrero de 2008
Tlaxcala	x	x	x
Veracruz	x	x	x
Yucatán	Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Estado de Yucatán	24 de junio de 2010	06 de julio de 2010
Zacatecas	Ley para Prevenir y Erradicar toda Forma de Discriminación en el Estado de Zacatecas	07 de julio de 2006	29 de julio de 2006

Fuente: CEAMEG. Elaboración propia a partir de la información de las páginas electrónicas de los Congresos Estatales. Información actualizada hasta el 08 de Septiembre de 2011.

A. Trabajo legislativo en la LXI Legislatura en materia de discriminación como forma de violencia

Durante la LXI Legislatura se han presentado cuatro iniciativas en el tema de discriminación como forma de violencia contra las mujeres. Dichas iniciativas aún se encuentran pendientes de dictaminar; la primera de ellas es la que pretende reformar los artículos 3° y 133 de la Ley Federal del Trabajo, cuya finalidad es prohibir al patrón a negarse a contratar trabajadoras o trabajadores en razón de su mayor edad, género, discapacidades, estado civil o cualquier otra que aduzca distinción discriminatoria; la segunda busca reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo para incorporar la igualdad sustantiva, que es la que se logra eliminando la discriminación contra las mujeres que menoscaba o anula el reconocimiento goce o ejercicio de sus derechos humanos; la tercera reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo con la finalidad de combatir la discriminación laboral y finalmente la iniciativa que pretende reformar los artículos 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 170 de la Ley Federal del Trabajo, en materia de los derechos de las mujeres trabajadoras embarazadas. Con ello se busca que las mujeres durante el embarazo no sean despedidas o se les niegue el empleo por su condición.

D. Femicidio

El término de feminicidio se refiere a los crímenes de odio contra las mujeres que en ocasiones pueden concluir en el asesinato. (Russell, 2006).

Marcela Lagarde, a partir del trabajo de Diana Russell y Jill Reardon desarrolló una definición de feminicidio como el conjunto de delitos de lesa humanidad que contienen los crímenes, los secuestros y las desapariciones de niñas y mujeres en un cuadro de colapso institucional. Señala que se trata de una fractura del estado de derecho que favorece la impunidad y un crimen de Estado (Russell, 2006).

Birgin, afirma que el feminicidio tiene su origen en el dominio de género y en la sobrevaloración de “lo masculino” que da lugar a la exclusión de las niñas y las mujeres.

Otras autoras como Cambell y Runyan definen al feminicidio como “todos los asesinatos de mujeres, sin importar el motivo o la situación del perpetrador”, sin embargo, para fines del presente trabajo, se estima más precisa la definición de Lagarde (Russell, 2006).

El término de “feminicidio” nos orilla a pensar en una de las manifestaciones más lacerantes de violencia contra las mujeres y una de las formas más clara de violación de sus derechos humanos, que implica e involucra la violencia sistémica y culmina con el homicidio de mujeres.

En México Marcela Lagarde y de los Ríos, antropóloga e investigadora, retoma este concepto bajo el término “feminicidio”, definiéndolo como: “el conjunto de delitos de *lesa humanidad* que contienen los crímenes, los secuestros, las desapariciones, de niñas y mujeres, en un cuadro de colapso institucional”.³⁷ El *feminicidio* es así resultado de la violación reiterada y sistemática de derechos humanos de las mujeres.

En ese término se evidencian diversas circunstancias que revisiten los asesinatos de mujeres, como la impunidad.

A nivel nacional, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) define la violencia feminicida como:

“La forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres”.

Ahora bien, es oportuno mencionar que de manera paralela a la presentación de la iniciativa para la creación de la LGAMVLV, también

³⁷ *Ídem.*

fue planteada la iniciativa que reforma el Código Penal Federal y su Código de Procedimiento a fin de tipificar el feminicidio como un delito contra la humanidad, que se actualiza al concurrir en tiempo y espacio, daños contra mujeres por su condición de género que implican un ataque generalizado y sistemático a sus derechos.

Para un mayor conocimiento de la reforma planteada, a continuación se transcribe el primer párrafo del artículo que se pretende modificar:

Artículo 149 Ter.- Comete el delito de feminicidio el que con el propósito de destruir, total o parcialmente a uno o más grupos de mujeres por motivos de su condición de género, perpetrarse por cualquier medio, delitos contra la vida de las mujeres pertenecientes al grupo o grupos...

Cabe señalar que la iniciativa en comento fue dictaminada por el Pleno de la Cámara de Diputados, sin embargo, a la fecha no ha sido dictaminada la Minuta correspondiente por la colegisladora³⁸.

A nivel internacional la Organización de las Naciones Unidas en el informe del Secretario General titulado “*Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer*” dado a conocer en julio de 2006³⁹, se señala que diversas manifestaciones del feminicidio, son ilustrativas de las relaciones recíprocas entre las normas culturales y el uso de la violencia en la subordinación de las mujeres.

En este sentido, señala el Secretario General, el feminicidio tiene lugar en numerosos contextos: violencia masculina dentro de la pareja, conflicto armado, acoso en el lugar de trabajo, litigios sobre la dote y protección del “honor” de la familia.

Así mismo apunta que este fenómeno que lacera y trunca la vida de miles de mujeres en todo el mundo tiene su visibilización más contundente en algunos lugares, señalando directamente en dicho informe que es de resaltarse “la escala de algunos casos de feminicidio en contextos comunitarios – por ejemplo, en Ciudad Juárez (México)

38 Senado de la República

39 Presentado el 6 de julio del 2006 durante el sexagésimo primer periodo de sesiones Tema 60 a) de la lista provisional*

y Guatemala, realidades que ha decir de este informe han atraído la atención sobre este aspecto de la violencia contra la mujer”.

Reconoce que los asesinatos de mujeres revisten características específicas y diferentes de los asesinatos de hombres, por la presencia frecuente de violencia sexual previa. Reconoce también que los homicidios de mujeres “son con mucha frecuencia el fatal desenlace de situaciones de violencia de pareja”, pero subraya, tanto la carencia de datos duros para identificar y cuantificar el fenómeno, que es una constante en los registros policiales de casi todo el mundo; como el poco desarrollo y aplicación de métodos criminalísticos para probar la incidencia de este tipo de crimen, frecuentemente emboscado, bajo diversas modalidades de accidentes, suicidio, etc.

En este tema, al igual que en los desarrollados en este texto, nuestro país tiene un compromiso internacional como regional que observar en la materia.

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)⁴⁰, estableció la obligación de las y los legisladores de tipificar y sancionar las conductas discriminatorias contra las mujeres, entre las que se encuentran todas las formas de violencia en su contra. En relación a las manifestaciones de violencia en contra de las mujeres el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (COCEDAW)⁴¹ como el encargado de dar seguimiento al cumplimiento de la CEDAW realizó diversos señalamientos y recomendaciones al Estado Mexicano, en relación al feminicidio entre las que se encuentran las siguientes:

- Expresó su preocupación por los acontecimientos sucedidos en Ciudad Juárez, el maltrato, los homicidios y la desaparición de mujeres por lo que instó al Estado a cumplir con la recomendación 44/98 emitida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos⁴².

40 La CEDAW, se adoptó por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979 en Nueva York y el Decreto de promulgación se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 1981. Entró en vigor el 3 de septiembre de 1981 en México, conforme a su artículo 27.

41 Con el fin de examinar los progresos realizados en la aplicación de la Convención, se estableció en su artículo 17º la creación de un Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

42 Derivado de la revisión del Quinto Informe Periódico de México

- Señaló que le siguen preocupando las actitudes patriarcales comunes que impiden a las mujeres disfrutar de sus derechos humanos y constituyen una causa fundamental de la violencia contra ellas.
- Manifestó que sigue preocupado por el clima general de discriminación e inseguridad reinante en las comunidades; los lugares de trabajo, en particular las maquilas; y los territorios con presencia militar, como las zonas de las fronteras norte y sur, que pueden poner a las mujeres en un peligro constante de sufrir violencia, maltrato y acoso sexual. Señalando que si bien celebra las medidas adoptadas por el Estado Parte, el Comité está preocupado por la persistencia de la violencia generalizada y sistemática contra las mujeres, que llega incluso a desembocar en homicidios y desapariciones y en particular, por los actos de violencia cometidos por las autoridades políticas contra las mujeres en San Salvador Atenco en el Estado de México.⁴³
- Recomendó al Estado mexicano que en términos del artículo 19 de la CEDAW, tome las medidas necesarias para poner fin a la violencia perpetrada contra la mujer por cualquier persona, organización o empresa, así como a la violencia cometida por agentes estatales o derivada de sus acciones u omisiones en todos los niveles.
- Recomendó al Estado mexicano acelerar la aprobación de la enmienda al Código Penal para tipificar el feminicidio como delito.
- Recomendó desarrollar una estrategia global, con iniciativas de prevención y educación, en la que participen los medios de comunicación, destinados a modificar las actitudes sociales, culturales y tradicionales que son el origen de la violencia contra las mujeres y que la perpetúan y mejorar el acceso de las víctimas a la justicia y garantizar que sistemáticamente se imponga castigo efectivo a los culpables.

En la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer⁴⁴, la violencia contra las mujeres se consideró como una de las áreas críticas y de especial

43 Derivado del examen del Sexto Informe Periódico de México el COCEDAW,
 44 Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.96.IV.13) cap. I, resolución I, anexos I y II.

preocupación y quedó plasmada en el objetivo estratégico D. *La violencia contra la mujer*. Señalando que la misma impide el logro de los objetivos de igualdad, desarrollo y paz, y viola y menoscaba o impide a las mujeres el disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales, reconociendo la obligación del Estado de proteger y promover esos derechos y todas las otras libertades de las mujeres.

En el año 2010 en la sesión referente al examen periódico de la aplicación de la Plataforma de Acción de Beijing, aprobada en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer año 2010 (Beijing+15), respecto al objetivo D. *La violencia contra la mujer*, se señaló que además de adoptar disposiciones para tipificarla como delito y castigar a sus autores, los marcos legislativos relativos a la violencia contra la mujer deben ordenar que se preste apoyo y se dé protección a las víctimas o sobrevivientes, la prevención, la capacitación de los funcionarios competentes, la financiación y la creación de mecanismos para supervisar la aplicación de lo establecido en la Plataforma.

A nivel regional la Comisión Interamericana de Derechos Humanos CIDH, ha señalado que la promulgación de instrumentos internacionales que protegen el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia, refleja el consenso y el reconocimiento por parte de los Estados del trato discriminatorio que éstas tradicionalmente han recibido en sus respectivas sociedades, lo que ha dado como resultado que sean víctimas y estén expuestas a diferentes formas de violencia, que incluyen la violencia sexual, psicológica y física así como el abuso de sus cuerpos.

El hecho de que la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer sea el instrumento más ratificado del Sistema Interamericano refleja el consenso regional de que la violencia contra las mujeres constituye un problema público y prevalente, meritorio de acciones estatales para lograr su prevención, investigación, sanción y reparación (CIDH, 2007).

Como observaremos a continuación, diversos artículos de esta Convención establecen las obligaciones a los Estados partes para garantizar el respeto del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia:

Artículo 7°

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

- a. abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar por que las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación;
- b. actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer;
- c. incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso;
- d. adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad;
- e. tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer;
- f. establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos;
- g. establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo al resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces, y
- h. adoptar las disposiciones legislativas o de otra índole que sean necesarias para hacer efectiva esta Convención.

El Informe de la Relatora de la Mujer de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) María Altolaquirre: denominado Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, México: El Derecho a no ser Objeto de Violencia y Discriminación de marzo 2003, plantea una serie de recomendaciones al Estado mexicano, mismas que las divide en recomendaciones generales: tendientes a hacer efectivo en Ciudad Juárez el derecho de las mujeres a estar exentas de violencia y en recomendaciones para mejorar la aplicación de debida diligencia en la investigación, procesamiento y castigo de los responsables de la violencia contra la mujer en Ciudad Juárez, e incrementar su seguridad.

Ahora bien, con fecha 16 de noviembre de 2009, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (coidh) emitió una sentencia que contenía la excepción preliminar, reparaciones y costas respecto al caso clasificado por la misma como “CASO GONZÁLEZ Y OTRAS (“CAMPO ALGODONERO”) VS. MEXICO”, misma que se reproduce en los anexos que acompañan a este documento.

Entre las consideraciones relevantes que la Corte realizó respecto al tema del feminicidio y su tipificación podemos señalar que ésta:

- Aunque la Comisión no calificó los hechos como feminicidio, la Corte utilizó en este caso la expresión “homicidio de mujer por razón de género”, conocido también como “feminicidio”.
- Consideró que teniendo en cuenta la prueba y argumentación en el expediente, no es necesario ni posible pronunciarse de manera definitiva sobre cuáles homicidios de mujeres en Ciudad Juárez constituyen homicidios de mujeres por razones de género, más allá de los homicidios de las tres víctimas del presente caso. Por esta razón, se referirá a los casos de Ciudad Juárez como homicidios de mujeres, aunque entienda que algunos o muchos de éstos puedan haber sido cometidos por razones de género y que la mayoría han ocurrido dentro de un contexto de violencia contra la mujer.
- Concluyó que es preocupante el hecho de que algunos de estos crímenes parecen presentar altos grados de violencia, incluyen-

do sexual, y que en general han sido influenciados, tal como lo acepta el Estado, por una cultura de discriminación contra la mujer la cual, según diversas fuentes probatorias, ha incidido tanto en los motivos como en la modalidad de los crímenes; así como en la respuesta de las autoridades frente a éstos.

- Constató que hasta el año 2005 la mayoría de los crímenes seguían sin ser esclarecidos, siendo los homicidios que presentan características de violencia sexual los que presentan mayores niveles de impunidad.
- Concluyó que las demandantes fueron víctimas de violencia contra la mujer atendiendo a lo señalado por la Convención Belém do Pará. En este sentido se señala que los homicidios de las víctimas fueron cometidos por razones de género.

A nivel nacional la Ley General de Acceso de la Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), aporta una definición en el Capítulo V, artículo 21, denominado *De la violencia feminicida y de la alerta de violencia de género y contra las mujeres* misma que señala lo siguiente:

Artículo 21.- Violencia Feminicida: Es la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres.

Una vez que se ubica que en un determinado lugar existe *violencia feminicida* el Estado mexicano deberá realizar a decir del artículo 22 de la citada Ley un conjunto de acciones de emergencia para enfrentarla y erradicarla:

Artículo 22. - Alerta de violencia de género: Es el conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado, ya sea ejercida por individuos o por la propia comunidad.

Entidades federativas que cuentan con una Ley específica

En lo que refiere al ámbito local actualmente las 32 entidades federativas de la República mexicana cuentan con una legislación que garantiza el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia, en la mayoría de las mismas se han incluido los conceptos de violencia feminicida.

A continuación se presenta un cuadro que evidencia cuales estados cuentan abordan a la violencia feminicida dentro de su legislación en materia de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia.

Legislación en Materia de Acceso de las entidades federativas	Incorporación de la violencia feminicida en la Ley
Aguascalientes	
Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Aguascalientes	No contempla la violencia feminicida
Baja California	
Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	Artículo 17. Se entiende por violencia feminicida, la forma extrema de violencia de género en contra de las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en cualquier ámbito, que puede implicar impunidad y culminar en el homicidio o cualquier forma de muerte violenta de las mujeres.
Baja California Sur	
Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Baja California Sur	Artículo 12. Violencia Feminicida: es la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar a impunidad y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres.
Campeche	
Ley de Acceso de las Mujeres una Vida Libre de Violencia del Estado de Campeche	Artículo 14. La violencia feminicida es la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad y culminar en homicidio y formas de muerte violenta de mujeres, con perturbación social en un territorio determinado o la existencia de un agravio que impida el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres.
Coahuila	
Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Coahuila de Zaragoza	No contempla la violencia feminicida

continúa

continuación

Legislación en Materia de Acceso de las entidades federativas

Incorporación de la violencia feminicida en la Ley

Colima

Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Colima.

Artículo 28. La Violencia feminicida, es la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que alienen el ejercicio de la violencia, las agresiones e incluso, la privación de la vida de las mujeres y que pueden conllevar impunidad y culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres, con perturbación social en un territorio determinado o la existencia de un agravio que impida el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres

Chiapas

Ley de Acceso a una Vida Libre de Violencia para las Mujeres en el Estado de Chiapas

Artículo 59. Para los efectos de esta Ley, se considera violencia feminicida, a la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en cualquier ámbito, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado y puede culminar en el homicidio de mujeres.

Chihuahua

Ley Estatal del Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia

Artículo 6. Las modalidades de violencia son:
I. a IV. ...

V. Violencia Feminicida: Es la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado, y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres. [Fracción adicionada mediante Decreto No. 783-09 I P.O. publicada en el P.O.E. No. 19 del 06 de marzo de 2010]

Distrito Federal

Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal

Artículo 6. Los tipos de violencia contra las mujeres son:
I a VI...

VII. Violencia Feminicida: Toda acción u omisión que constituye la forma extrema de violencia contra las mujeres producto de la violación de sus derechos humanos y que puede culminar en homicidio u otras formas de muerte violenta de mujeres.

continúa

continuación

Legislación en Materia de Acceso de las entidades federativas

Incorporación de la violencia feminicida en la Ley

Durango

Ley de las Mujeres para una Vida sin Violencia

No contempla la violencia feminicida

Guanajuato

Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Guanajuato

Artículo 5. Los tipos de violencia contra las mujeres son:

I. a VIII. ...

IX. Violencia feminicida: es la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres

Guerrero

Ley Número 553 de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado Libre y Soberano de Guerrero

Artículo 5. Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por:

I. a XXII. ...

XXIII. Violencia feminicida: es la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformado por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado, y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta contra las mujeres.

Artículo 38. Comete el delito de feminicidio, el que prive de la vida a una mujer cuando ocurra una o más de las siguientes conductas:

I. Se haya cometido mediante actos de odio o misoginia;

II. Haya realizado actos de violencia familiar;

III. Haya construido una escena del crimen denigrante y humillante contra el pasivo;

IV. Se haya cometido mediante lesiones infamantes y/o en zonas genitales, apreciándose un trato degradante al cuerpo del pasivo;

V. La intención o selección previa de realizar un delito sexual, independientemente de que se cometa o no el delito;

VI. Cuando se realice por homofobia;

VII. Cuando existan indicios de que la víctima presentaba estado de indefensión.

continúa

continuación

Legislación en Materia de Acceso de las entidades federativas

Incorporación de la violencia feminicida en la Ley

Hidalgo

Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Hidalgo

Artículo 20. La violencia feminicida, es la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos fundamentales, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres.

Jalisco

Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Jalisco

Artículo 11. La violencia contra las mujeres es todo acto de violencia basado en la pertenencia del sexo femenino, que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, psicológico o sexual para la mujer; así como la amenaza de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se produce en la vida pública como en la vida privada.

La violencia contra las mujeres se manifiesta en distintos ámbitos y modalidades que de manera descriptiva más no limitativa puede ser:

I. a V. ...

VI. Violencia feminicida, es el fenómeno social que se manifiesta en la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, que de manera sistemática lesiona los derechos humanos de éstas en el ámbito público o privado, cuya escala puede llegar al homicidio teniendo como común denominador el género de las víctimas en un ambiente ideológico y social adverso a las mujeres, caracterizado por la ausencia o deficiente implementación de normas jurídicas y políticas públicas de protección que generan consecuentemente condiciones de inseguridad y ponen en riesgo su vida

México

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

Artículo 21. Violencia Feminicida: Es la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus Derechos Humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres y de niñas.

continúa

continuación

Legislación en Materia de Acceso de las entidades federativas

Incorporación de la violencia feminicida en la Ley

Michoacán

Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Michoacán de Ocampo

Artículo 6. Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

I. a XXI.

XXII. Violencia Feminicida: Es la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social del Estado y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres.

Morelos

Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Morelos

Artículo 19. Violencia feminicida es la forma extrema de violencia contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres.

Nayarit

Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Nayarit

Artículo 22. Por violencia feminicida se entiende, la forma extrema de violencia de género contra mujeres que puede culminar con la muerte.

La pérdida de la vida tendrá que darse como resultado de la violencia de género y bajo las características y supuestos que establezca el Código Penal.

Nuevo León

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

No contempla la violencia feminicida

Oaxaca

Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de Género

Artículo 7. Los tipos de Violencia contra las Mujeres son:

I. a V.

VI. Violencia feminicida: Es la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres

continúa

continuación

Legislación en Materia de Acceso de las entidades federativas

Incorporación de la violencia feminicida en la Ley

Puebla

Ley para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Puebla

Artículo 22. Violencia feminicida es la manifestación extrema de violencia contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos fundamentales, en cualquier ámbito, integrada por una serie de conductas misóginas que pueden implicar impunidad y originar la muerte.

Querétaro

Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia

Artículo 17. La violencia feminicida es la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social.

Quintana Roo

Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Quintana Roo

Artículo 19. Por violencia feminicida se entiende la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar a la impunidad tanto social como del Estado y probablemente culminar en homicidio, así como en otras formas de muerte violenta de mujeres.

San Luis Potosí

Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de San Luis Potosí

Artículo 3. Para efecto de la aplicación de los programas y acciones del Estado y los municipios, que deriven del cumplimiento de la presente Ley y del Programa Estatal, así como para la interpretación de este Ordenamiento, se entiende que los tipos de violencia que se presentan contra las mujeres son:

I. a VII. ...

VIII. Violencia Feminicida: es la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado, y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres.

continúa

continuación

Legislación en Materia de Acceso de las entidades federativas

Incorporación de la violencia feminicida en la Ley

Sinaloa

Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Sinaloa

Artículo 22. La violencia feminicida es la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en el ámbito público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad y culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres, con perturbación social en un territorio 8 determinado o la existencia de un agravio que impida el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres.

Sonora

Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Sonora

Artículo 15. Violencia feminicida: Es la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado o Municipios y culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres, con perturbación social en un territorio determinado o la existencia de un agravio que impida el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres.

Tabasco

Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia

Artículo 20. Para efectos de esta Ley, deberá entenderse por Violencia Feminicida: La forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres.

Tamaulipas

Ley para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres

Artículo 8.

1. Violencia feminicida es la forma extrema de agresión contra las mujeres por razones de género y consiste en la expresión de conductas misóginas que alienen el ejercicio de la violencia, las agresiones e incluso, la privación de la vida de la mujer.

continúa

continuación

Legislación en Materia de Acceso de las entidades federativas

Incorporación de la violencia feminicida en la Ley

Tlaxcala

Ley que Garantiza el Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en el Estado de Tlaxcala

Artículo 25. Se considera violencia feminicida, la forma extrema de violencia contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad y culminar en homicidio provocado en ocasiones de manera violenta.

Veracruz

Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

Artículo 8. Son modalidades de violencia contra las mujeres: I. a V.

VI. Violencia Feminicida: Forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar tolerancia social e indiferencia del Estado y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres.

Yucatán

Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Yucatán

Artículo 27. La violencia feminicida es la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en el ámbito público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden llevar a la impunidad y culminar en homicidio u otras formas de muerte violenta de mujeres, con perturbación social en un territorio determinado o la existencia de un agravio que impida el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres.

Zacatecas

Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Zacatecas

Artículo 15. Violencia Feminicida.

La violencia feminicida es la forma extrema de violencia contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público o privado, conformada por el conjunto de conductas que pueden conllevar impunidad social e institucional, puede culminar en homicidio o en otras formas de muerte violenta de mujeres.

Fuente: CEAMEG, elaboración propia a partir de información en congresos estatales, octubre de 2011.

Por lo que respecta al abordaje del feminicidio en la legislación en materia penal, encontramos lo siguiente⁴⁵:

Estado: Colima

Legislación: Código Penal. Capítulo Único. Feminicidio

Fecha de publicación de la reforma: 27 de agosto de 2011

Tipificación del delito

Artículo 191 Bis 5. Comete el delito de feminicidio quien, por razones o conductas de género, prive de la vida a una mujer.

A quien cometa delito de feminicidio se le impondrá una sanción de treinta y cinco a sesenta años de prisión.

Serán consideradas razones o conductas de género las siguientes:

I.- Exista o haya existido entre el activo y la víctima una relación de parentesco por consanguinidad o afinidad, de matrimonio, concubinato, sociedad de convivencia, noviazgo, cualquier otra relación de hecho o amistad;

II.- Exista o haya existido entre el activo y la víctima una relación laboral, docente, o cualquier otro que implique confianza, subordinación o superioridad;

III.- La víctima presente signos de violencia sexual de cualquier tipo;

IV.- A la víctima se le hayan infligido lesiones infamantes, degradantes o mutilaciones, previa o posterior a la privación de la vida;

V.- Existan antecedentes de amenazas, acoso o lesiones del sujeto activo en contra de la víctima;

VI.- El cuerpo de la víctima sea expuesto o arrojado en un lugar público; o

VII.- La víctima haya sido incomunicada.

Estado: Distrito Federal

Legislación: Código Penal para el Distrito Federal. Feminicidio

Fecha de publicación de la reforma: 26 de julio 2011

Tipificación del delito

Artículo 148 Bis. Comete el delito de feminicidio quien, por razones de género, prive de la vida a una mujer.

Existen razones de género cuando se presente cualquiera de los siguientes supuestos:

I. La víctima presente signos de violencia sexual de cualquier tipo;

II. A la víctima se le hayan infligido lesiones infamantes, degradantes o mutilaciones, previas o posteriores a la privación de la vida;

III. Existan datos que establezcan que se han cometido amenazas, acoso, violencia o lesiones del sujeto activo en contra de la víctima;

IV. El cuerpo de la víctima sea expuesto, depositado o arrojado en un lugar público; o

V. La víctima haya sido incomunicada, cualquiera que sea el tiempo previo a su fallecimiento.

A quien cometa feminicidio se le impondrán de veinte a cincuenta años de prisión.

continúa

45 Información actualizada al mes de septiembre del 2011

continuación

Estado: Guanajuato

Legislación: Código Penal del Estado de Guanajuato. Capítulo V. Femicidio

Fecha de publicación de la reforma: 3 de junio de 2011

Tipificación del delito

Artículo 153-a. Habrá femicidio cuando la víctima de homicidio sea mujer y sea incomunicada o violentada sexualmente, vejada o mutilada o haya existido violencia intrafamiliar del activo contra ella.

El homicidio así cometido será considerado como calificado para efectos de su punibilidad.

Estado: Guerrero

Legislación: Código Penal del Estado de Guerrero. Femicidio

Fecha de publicación de la reforma: 21 de diciembre de 2010

Tipificación del delito

Artículo 108 Bis. Comete el delito de femicidio y se le impondrán de treinta a cincuenta años de prisión, al que prive de la vida a una mujer; cuando concorra cualquiera de las circunstancias siguientes:

- I.- Para ocultar una violación;
- II.- Por desprecio u odio a la víctima;
- III.- Por tortura o tratos crueles o degradantes;
- IV.- Exista o haya existido una relación de afecto entre la víctima y el agresor;
- V.- Se haya realizado por violencia familiar; o
- VI.- La víctima se haya encontrado en estado de indefensión.

Estado: Estado de México

Legislación: Código Penal del Estado de México. Femicidio

Fecha de publicación de la reforma: 18 de marzo de 2011

Tipificación del delito

Artículo 242. Bis. El homicidio doloso de una mujer; se considerará femicidio cuando se actualice alguna de las siguientes circunstancias:

- a) Por razón de violencia de género; entendiéndose por ésta, la privación de la vida asociada a la exclusión, subordinación, discriminación o explotación del sujeto pasivo;
- b) Se cometa en contra de persona con quien se haya tenido una relación sentimental, afectiva o de confianza, o haya estado vinculada con el sujeto activo por una relación de hecho en su centro de trabajo o institución educativa, o por razones de carácter técnico o profesional, y existan con antelación conductas que hayan menoscabado o anulado los derechos, o atentado contra la dignidad del pasivo;
- c) El sujeto activo haya ejecutado conductas sexuales, crueles o degradantes, o mutilé al pasivo o el cuerpo del pasivo, o

continúa

continuación

Tipificación del delito

d) Existan con antelación actos que constituyan violencia familiar del sujeto activo hacia el pasivo.

En los casos a que se refiere este artículo, la penalidad será de cuarenta a setenta años de prisión y de setecientos a cinco mil días multa.

Estado: Morelos

Legislación: Código Penal para el Estado de Morelos. Capítulo III. Femicidio

Fecha de publicación de la reforma: 1º de septiembre de 2011

Tipificación del delito

Artículo 213 Quintus. Comete el delito de femicidio quien, por razones de género, prive de la vida a una mujer. Existen razones de género cuando se acredite cualquiera de las siguientes hipótesis:

I. Hay o se haya dado, entre el activo y la víctima una relación de parentesco por consanguinidad o afinidad, de matrimonio, concubinato, noviazgo, cualquier otra relación de hecho;

II. Hay o se haya dado, entre el activo y la víctima una relación laboral, docente, o cualquier otro que implique confianza, subordinación o superioridad;

III. La víctima presente signos de violencia sexual de cualquier tipo;

IV. A la víctima se le hayan infligido lesiones infamantes, degradantes o mutilaciones, previa o posterior a la privación de la vida;

V. Consten antecedentes de amenazas, acoso o lesiones del sujeto activo en contra de la víctima;

VI. El cuerpo de la víctima sea expuesto o arrojado en un lugar público; o

VII. La víctima haya sido incomunicada

A quien cometa delito de femicidio se le impondrá una sanción de 30 a 70 años de prisión.

En el caso de la fracción I se le impondrá además de la pena, la pérdida de derechos con respecto a la víctima y ofendidos, incluidos los de carácter sucesorio.

Estado: San Luis Potosí

Legislación: Código Penal del Estado de San Luis Potosí. Femicidio

Fecha de publicación de la reforma: 23 de julio de 2011

Tipificación del delito

Artículo 114 Bis. El homicidio cometido en agravio de una mujer se considera femicidio cuando se cometa:

I. Para ocultar una violación;

II. Por desprecio u odio a la víctima;

III. Por tortura o tratos crueles o degradantes;

IV. Exista o haya existido una relación de afecto entre la víctima y el agresor;

V. Se haya realizado por violencia familiar, o

VI. La víctima se haya encontrado en estado de indefensión.

continúa

continuación

Tipificación del delito

Este delito se sancionará con una pena de dieciséis a cuarenta y un años de prisión, y sanción pecuniaria de cuatrocientos a novecientos días de salario mínimo

Estado: Tamaulipas

Legislación: Código Penal para el Estado de Tamaulipas. Femicidio

Fecha de publicación de la reforma: 22 de junio de 2011

Tipificación del delito

Artículo 337 Bis. Comete delito de feminicidio, el hombre que dolosamente, y con uso extremo de violencia, prive de la vida a una mujer por razones de género.

Será sancionado con prisión de treinta a cincuenta años y multa de mil a cinco mil días de salario.

Existen razones de género de parte del sujeto activo cuando se realice por alguno de los supuestos siguientes:

- I. Si la víctima presenta indicios de violencia física reiterada; o
- II. Que existan antecedentes de violencia moral o acoso del sujeto activo en contra de la mujer.

Existe el uso extremo de la violencia, a la víctima cuando:

- I. La víctima presente signos de violencia sexual de cualquier tipo; o
- II. Se le hayan infligido lesiones infamantes, degradantes o mutilaciones, previa o posterior a la privación de la vida.

Estado: Veracruz

Legislación: Código Penal del Estado de Veracruz. Capítulo VII Bis. Femicidio

Fecha de publicación de la reforma: 29 de agosto de 2011

Tipificación del delito

Artículo 367 Bis. Comete el delito de feminicidio quien por razones de género priva de la vida a una mujer. Existen razones de género cuando se presenta alguna de las siguientes circunstancias:

I. Exista o haya existido entre el activo y la víctima una relación de parentesco por consanguinidad o afinidad, de matrimonio, concubinato, noviazgo o cualquier otra relación de hecho o amistad;

II. Exista o haya existido entre el activo y la víctima una relación laboral, escolar, o cualquier otra que implique confianza, subordinación o superioridad;

III. La víctima presente signos de violencia sexual de cualquier tipo;

IV. A la víctima se le hayan infligido lesiones infamantes, degradantes o mutilaciones previamente a la privación de la vida, o se realicen marcas infamantes o degradantes sobre el cadáver, o éste sea mutilado;

V. Hayan existido amenazas, acoso o lesiones del sujeto activo en contra de la víctima;

VI. El cuerpo de la víctima sea expuesto o arrojado en un lugar público; o

VII. La víctima haya sido incomunicada.

A quien cometa el delito de feminicidio se le impondrá una sanción de cuarenta a setenta años de prisión.

Fuente: CEAMEG, elaboración propia a partir de información en congresos estatales, octubre de 2011.

A. Trabajo legislativo en materia de feminicidio en la LXI Legislatura

Durante la LXI Legislatura en materia de feminicidio únicamente se han presentado dos iniciativas, las cuales se encuentran pendientes de dictaminar. La primera iniciativa es al Código Penal Federal para tipificar el feminicidio, así como del Código de Procedimientos Penales y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, para establecer las bases para una investigación con la debida diligencia en los feminicidios; y la segunda iniciativa es la que pretende reforma y adicionar diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y adiciona la fracción XVIII al artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales, para tipificar el delito de feminicidio como un método de prevenir la comisión de homicidios en contra de las mujeres.

Finalmente, se presentó una iniciativa que expide la Ley de Emergencia contra los feminicidios, y reforma el artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales, la cual se encuentra pendiente de dictaminar.

Conclusiones

Dentro del texto claramente se advierte la existencia de diversos instrumentos jurídicos tanto universales como regionales que tienen como objetivo el reconocimiento y exigibilidad de los derechos de las mujeres y la infancia, los cuales han sido retomados parcialmente en la legislación interna del Estado mexicano.

Sin embargo, esta armonización de la norma nacional a la internacional no se ha realizado en la totalidad de la legislación tanto en el ámbito federal como estatal. Lo cual tiene como resultado la carencia de marcos jurídicos a nivel nacional que realmente protejan y brinden herramientas para la exigibilidad de los derechos humanos de las mujeres.

Como se podrá apreciar en los datos estadísticos que presenta este texto, la violencia se sigue cometiendo en niñas y mujeres, evidenciando que los mecanismos que tiene el Estado para prevenirla, atenderla, sancionarla y erradicarla, no han sido suficientes, aunado a que los marcos jurídicos existentes en la materia, si bien son una herramienta de gran ayuda, también es cierto que aún no logran incidir en que esta lacerante realidad se modifique.

Es importante reconocer también que la legislación nacional aún guarda sesgos discriminatorios, androcéntricos o patriarcales contra las mujeres y que en muchas ocasiones, por resultado, se convierten en legislaciones que lejos de ayudarlas a transformar su realidad, les representan instrumentos de re victimización, al invisibilizarlas y al no reflejar sus necesidades específicas.

No basta plasmar en la legislación nacional lo enunciado por los instrumentos internacionales y regionales, que obligan al Estado mexicano a su observancia, es necesario generar los mecanismos legislativos que permitan su materialización como la modificación, o derogación de leyes, reglamentos, usos y prácticas, así como las disposiciones penales que constituyan discriminación contra las mujeres.

Es obligación de los tres poderes de gobierno, pugnar por una cultura de la legalidad, legislar, ejecutar y aplicar la justicia con perspectiva de género a fin de abatir la impunidad, que coadyuve a la eliminación de la violencia, traducida en prácticas delictivas degra-

dantes de la dignidad e integridad física y psico social de las niñas, niños y mujeres de nuestro país.

Como tareas en el ámbito legislativo pendientes a nivel federal y estatal, en el tema de la lucha hacia la violencia contra las mujeres podemos señalar las siguientes:

- Armonizar la legislación secundaria con los contenidos de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.
- Revisión de algunos tipos penales que dañan de mayor manera a las mujeres y a las niñas, ya que, estos parten de una construcción social que tanto los estudios de género como el Derecho Internacional de los Derechos Humanos han manifestado como un sistema de dominación de un género, el masculino, hacia otro, el femenino.
- Incorporación plena en la normatividad federal y estatal de los postulados de derechos humanos de las mujeres y la infancia contenidos en los instrumentos jurídicos vinculantes tanto a nivel internacional como regional en materia de la lucha hacia la violencia contra las mujeres.
- Cumplimiento obligatorio de lo señalado en las recomendaciones que se han emitido por las instancias internacionales al Estado mexicano en relación con la violencia contra las mujeres.
- Homologación a nivel nacional en las legislaciones federal y estatales de los tipos penales que pretenden castigar la violencia contra las mujeres, como es el caso de la necesaria tipificación del delito de feminicidio o acoso sexual.
- Eliminación a nivel nacional de los delitos en razón de honor.
- Garantizar la reparación del daño a las mujeres víctimas de cualquier tipo de violencia incorporándose de manera transversal en toda la legislación que aborda temas de violencia contra las mujeres y atendiendo los principios de derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales vinculantes para el Estado mexicano.
- Fortalecimiento a nivel legislativo del concepto del agravio comparado, a fin de defender los derechos de las mujeres víctimas de violencia en todo el territorio nacional.

- Replanteamiento de los términos de “usos y costumbres”, en la legislación en materia de violencia contra las mujeres, para con ello evitar que las comunidades indígenas justifiquen algunas prácticas que puedan constituir violencia contra las mujeres.
- Dar cabal cumplimiento a la “Sentencia del campo algodoneero” emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) al Estado mexicano.
- Establecimiento por Ley de sanciones administrativas a autoridades encargadas de hacer cumplir e implementar la Ley, cuando transcurridos los tiempos que la misma señala, no han acatado sus obligaciones.
- Exhorto al Congreso de la Unión para que apruebe las iniciativas de reforma que se encuentran pendientes de dictaminar en comisiones en materia de no discriminación, violencia, femicidio, trata de personas y pederastia.
- Es importante que los estados de: Aguascalientes, Baja California, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz expidan su legislación en materia de discriminación.
- Exhorto a los estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Querétaro y Zacatecas cuenten con legislación específica en materia de trata de personas.
- Exhorto a que las leyes en materia de violencia contra las mujeres de los estados de Aguascalientes, Coahuila, Durango y Nuevo León se armonicen a la legislación federal y al marco jurídico internacional en el tema de violencia feminicida.

Referencias

- Barrere Ángeles, (2001)**, Problemas del derecho Antidiscriminatorio, subordinación, versus discriminación y acción positive versus igualdad de oportunidades”, en revista Vasca de administración pública, Número 60.
- Carbonell, M. (2005)**, *Instrumentos Jurídicos Internacionales en materia de no discriminación*. México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación en México.
- CIDH**, Relatoría sobre los derechos de la Mujer. Consultada en el mes de septiembre del 2011 en <http://www.CIDH.oas.org/women/Acceso07/cap1.htm>
- INEGI (2006)**. Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares ENDIREH. Estados Unidos Mexicanos
- OMS (2005)**. *Indicadores básicos para el análisis de la equidad de género en salud*. Washington.
- Pérez, M. (2008)**. Violencia contra la Mujer. Comentarios en torno a la Ley General de Acceso a la Mujer a una Vida Libre de Violencia. En *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. (122 mayo-agosto 2008) 1041-1062.
- Porrúa, (2006)** *Diccionario Porrúa de la Lengua Española*.
- Russell, D. y Harmes R. (2006)**. *Feminicidio: una perspectiva global*. Cámara de Diputados, ceiiich, Comisión Especial para Conocer y dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Femicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada.
- UNICEF, (2011)** Protección contra el abuso y la violencia infantil. Explotación Sexual. Recuperado en el mes de octubre del 2011 en http://www.UNICEF.org/spanish/protection/index_exploitation.html
- Zepeda J. (2004)** *Qué es la discriminación y cómo combatirla*. México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

Instrumentos jurídicos internacionales

- ONU**. Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- ONU** Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
- ONU** Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer
- OEA**. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.
- OEA**. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia con-

tra la Mujer Aprobada en 1989 por la Asamblea General de la onu. Ratificada por México en 1996.

OEA. Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores, 1994.

Instrumentos jurídicos nacionales

Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. (d.o.f. 1 de febrero del 2007)

Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas. *Diario Oficial de la Federación*, 27 de noviembre de 2007

Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. *Diario Oficial de la Federación*, 11 de junio del 2003

Código Penal Federal, *Diario Oficial de la Federación*, última reforma 27 de noviembre de 2007

Código Federal de Procedimientos Penales. *Diario Oficial de la Federación*, última reforma 17 de diciembre de 2007

Leyes estatales en materia de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia

Códigos penales estatales

Gasto etiquetado
para el acceso de
las mujeres a una
vida libre de violencia
2008-2011

Gasto etiquetado para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia 2008 - 2011

Martha Araceli Chargoy Valdés¹

Introducción

Hacer efectivo el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia requiere, como un requisito básico, la asignación de recursos, cuya aplicación se traduzca en políticas públicas orientadas a fortalecer la democracia, el desarrollo integral y sustentable, así como una sociedad justa e igualitaria, respetuosa de la dignidad humana, la no discriminación y la libertad de las mujeres.

En el presupuesto público se reflejan las prioridades del Estado para lograr el bienestar general y el desarrollo nacional. Las determinaciones presupuestales impactan y determinan la viabilidad del quehacer de la administración pública.

En México el Poder Legislativo; en particular la Cámara de Diputados, tiene facultades y atribuciones exclusivas y estratégicas en materia presupuestal, como es, la aprobación anual del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), y la evaluación de los resultados de la gestión financiera.

¹ Investigadora de la Dirección de Estudios Sociales de la Posición y Condición de las Mujeres y la Equidad de Género del CEAMEG.

Derivado del marco normativo en materia de los derechos humanos de las mujeres, la Cámara de Diputados en las Legislaturas recientes (LVIII a LXI) ha dado pasos importantes en la etiquetación de recursos públicos para la atención de las necesidades y demandas de las mujeres de cara a la equidad e igualdad de género, incluyendo recursos para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

La etiquetación de recursos ha posibilitado avances en materia de transparencia y rendición de cuentas en la asignación y aplicación de los mismos y ha permitido dimensionar los esfuerzos y fondos comprometidos en el tema. Se trata de un logro importante, si bien ello no implica todavía la plena incorporación de la perspectiva de género en todas las fases que conforman el ciclo presupuestario.

En la actualidad, la asignación de recursos públicos en el ámbito federal para la atención del tema de la violencia contra las mujeres se inscribe de manera fundamental en los mandatos establecidos en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), promulgada en 2007, así como en instrumentos regionales e internacionales en materia de los derechos humanos de las mujeres, signados por el Estado mexicano.

Este marco legislativo ha posibilitado la implementación de acciones para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, como parte de las políticas prioritarias de atención a la igualdad de género desde hace varios años (Guzmán, 2007:153), en este proceso se ha avanzado en el fortalecimiento de un andamiaje normativo que define las directrices del presupuesto público y la política nacional para hacer efectivo el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

I. Importancia del presupuesto público para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia

El presupuesto público, en particular la asignación y distribución del gasto, es requisito básico para la existencia de políticas públicas que atiendan desde la perspectiva de género, los distintos tipos y modalidades de la violencia contra las mujeres.

En México, la etiquetación del gasto público se identifica como la estrategia de incidencia que ha sido aplicada en la aprobación de recursos orientados a la atención de las necesidades y demandas de las mujeres y la igualdad de género, incluyendo recursos orientados para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

El gasto etiquetado ha permitido identificar los recursos destinados de manera explícita en la atención del tema de estudio: la violencia contra las mujeres y, al mismo tiempo, dimensionar los esfuerzos comprometidos en la materia.

A partir del ejercicio fiscal 2008 se han realizado modificaciones relevantes en el Decreto de PEF, que han facilitado la identificación y el seguimiento a los recursos públicos para las mujeres y la igualdad de género, incluyendo el presupuesto orientado a garantizar el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia.

La asignación de recursos presupuestarios como Gasto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género (GEMIG) deriva de los compromisos y obligaciones del Estado mexicano asumidos con la ratificación de instrumentos en materia de los derechos humanos de las mujeres como: la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará), en las que se establece el deber de los Estados Partes de adoptar por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a eliminar cualquier forma de discriminación contra las mujeres, así como prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

Asimismo, la LGAMVLV establece una serie de disposiciones en materia presupuestal, las cuales se enuncian a continuación:

Artículo 23	Artículo 39	Artículo 49
<p>[sobre] la alerta de violencia de género (...) se deberá (...)</p> <p>IV. Asignar los recursos presupuestales necesarios para hacer frente a la contingencia de alerta de violencia de género contra las mujeres.</p>	<p>El Ejecutivo Federal propondrá en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación asignar una partida presupuestaria para garantizar el cumplimiento de los objetivos del Sistema y del Programa previstos en la presente ley.</p>	<p>Corresponde a las entidades federativas y al Distrito Federal, (...)</p> <p>IX. Proveer de los recursos presupuestarios, humanos y materiales, en coordinación con las autoridades que integran los sistemas locales, a los programas estatales y el Programa.</p>
<p>Artículo Sexto Transitorio</p>		
<p>Los recursos para llevar a cabo los programas y la implementación de las acciones que se deriven de la presente ley, se cubrirán con cargo al presupuesto autorizado a las dependencias, entidades y órganos desconcentrados del Ejecutivo Federal, Poderes Legislativo y Judicial, órganos autónomos, estados y municipios, para el presente ejercicio fiscal y los subsecuentes, asimismo, no requerirán de estructuras orgánicas adicionales por virtud de los efectos de la misma.</p>		

La promoción e impulso de mecanismos concretos para avanzar en la inclusión de la perspectiva de género en las fases del proceso presupuestario y en el ciclo de las políticas públicas se ha fortalecido en años recientes con la aprobación de normas y disposiciones que coadyuvan a transparentar y a facilitar la identificación de los recursos presupuestarios en la materia. Con respecto al GEMIG, destaca la inclusión en el Decreto de PEF de:

Un artículo sobre la perspectiva de género, en el que se establece que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deben considerar la incorporación de la perspectiva de género en el diseño, elaboración, aplicación, seguimiento y evaluación de sus programas.

Un anexo específico con los ramos administrativos, los programas presupuestarios y los montos aprobados orientados a las mujeres y a la igualdad de género.

La inclusión de mecanismos y disposiciones específicas en torno al GEMIG facilita el quehacer de seguimiento a los recursos de los ramos administrativos y programas presupuestarios, a los que la Cámara de Diputados destina recursos, entre otros temas, para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia.

Cuadro 1. La perspectiva de género y el GEMIG en el Decreto de PEF para los años fiscales 2007 - 2011

Avances	2007	2008	2009	2010	2011
Sobre la perspectiva de género	Artículo transitorio Décimo Séptimo	Art. 25	Art. 25	Art. 26	Art.27
	Artículo transitorio Décimo Octavo				
Anexo del presupuesto para mujeres y la igualdad de género*	—	Anexo 9A	Anexo 9A	Anexo 10	Anexo 10

Fuente: CEAMEG con base en los Decretos de PEF 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011.

* En 2008, el Anexo 9A se denominó: Presupuesto para Mujeres y la Igualdad de Género. En 2009, el Anexo 9A se denominó: Presupuesto para Mujeres y la Igualdad de Género. En 2010, el Anexo 10 se denominó: Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. En 2011, el Anexo 10 se denominó: Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

Los artículos transitorios referidos a la perspectiva de género en el Decreto de PEF 2007 enunciaron, de forma textual, lo siguiente:

DÉCIMO SÉPTIMO. El Gobierno Federal promoverá que el desarrollo de las mujeres sea prioridad a fin de alcanzar una verdadera igualdad entre las mujeres y los hombres, a través del fortalecimiento de la perspectiva de género en la implementación de toda política pública, en particular, en aquellas instancias estatales y municipales, dedicadas al impulso del avance de las mujeres y la equidad de género. El Poder Ejecutivo impulsará que en el ejercicio de los recursos públicos que realiza a través de las Secretarías, se incorpore la perspectiva de género.

Para el seguimiento de los recursos destinados a la equidad de género y a la promoción del adelanto de las mujeres,

todo programa del Gobierno Federal que contenga padrones de beneficiarias y beneficiarios, procurará generar información desagregada por sexo, grupo de edad, región del país, entidad federativa y municipio.

Todo programa del Gobierno Federal dirigido a las mujeres y a la promoción de la equidad de género, procurará actualizar permanentemente la información de la población beneficiaria desagregada por sexo, así como el monto de los recursos ejercidos, para ser publicada en las páginas de internet de cada dependencia de la Administración Pública Federal trimestralmente.

Las Dependencias Coordinadoras de Sector y los Organismos Públicos Autónomos que ejerzan presupuesto para programas dirigidos a mujeres y a promover la equidad de género, procurarán no realizar adecuaciones presupuestarias en este rubro, así como detallar en los informes trimestrales los objetivos específicos, población objetivo, metas, programación de las erogaciones y ejecución de gasto, así como garantizar un acceso equitativo y no discriminatorio de las mujeres a los beneficios de los programas.

En los informes trimestrales se procurará reportar las acciones para el adelanto de las mujeres y la equidad de género realizadas en cada una de las instancias y dependencias de la Administración Pública Federal y los recursos erogados para la ejecución de las mismas.

Las dependencias al elaborar los Proyectos de Reglas de Operación procurarán presentar en sus informes trimestrales indicadores de resultados desagregados por sexo y por grupo de edad, a fin de que pueda medirse el impacto y su incidencia de manera diferenciada en las relaciones entre mujeres y hombres.

DÉCIMO OCTAVO. El Instituto Nacional de las Mujeres deberá enviar a la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados en los informes trimestrales, un informe en el que detalle los objetivos específicos por programa, pobla-

ción objetivo y sus modificaciones, localización geográfica, programación de erogaciones, modalidades y criterios de evaluación. Dicha Comisión emitirá, dentro de los treinta días siguientes a su recepción, opinión fundada sobre los programas que correspondan al Instituto. En el caso de que transcurrido ese plazo la Comisión de Equidad y Género no se hubiese pronunciado al respecto, se entenderá emitida opinión en sentido favorable.

...

A partir del Decreto de PEF 2008 se ha incluido un artículo relativo a la perspectiva de género, cuyo contenido ha presentado modificaciones cada año, encaminadas a fortalecer las obligaciones de las entidades y dependencias de la Administración Pública (ap) en torno a la incorporación de la perspectiva de género en todo el ciclo de las políticas públicas.

La inclusión del citado artículo en el Decreto de PEF de los años recientes representa un avance en la institucionalización de esta medida, la cual contribuye a fortalecer la transparencia en la asignación de los recursos de GEMIG aprobados por la Cámara de Diputados, así como en su aplicación por parte de la AP.

Entre otras disposiciones el artículo referido a la perspectiva de género en el Decreto de PEF establece:

Las instancias ejecutoras del gasto público federal promoverán programas y acciones para ejecutar el Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las mujeres, en los términos de la LGAMVLV.

Obliga a las dependencias y entidades responsables de los programas contenidos en el anexo relativo al GEMIG, a informar trimestralmente sobre sus acciones realizadas y los resultados alcanzados en materia de igualdad de género.

El artículo en comento mandata, entre otras disposiciones, que las entidades y dependencias que cuenten con GEMIG, deben presentar informes trimestrales de avances físicos y presupuestales. A partir de 2008, estos informes se publican a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), como parte de los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública.

Los informes se presentan 30 días posteriores a la conclusión del periodo correspondiente, mostrándose los datos agregados trimestre con trimestre.

Informe trimestral	Periodo	Fecha de publicación	Se reportan acciones y ejercicio del gasto
Primero	Enero a marzo	Mayo	Enero a marzo
Segundo	Abril a junio	Agosto	Enero a junio
Tercero	Julio a septiembre	Noviembre	Enero a septiembre
Cuarto	Octubre a diciembre	Febrero del siguiente año	Enero a diciembre

La identificación de los recursos presupuestarios y su aplicación a través de acciones de política pública orientadas a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, requiere de ejercicios sistemáticos de seguimiento que permitan un acercamiento a los esfuerzos y avances, así como a los pendientes y retos del Estado mexicano para hacer efectivo el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia desde el ámbito presupuestal.

La revisión de información presupuestal correspondiente a los programas presupuestarios (PP), cuyas acciones estratégicas, en el periodo 2008-2011, están orientadas a coadyuvar para el efectivo derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, se plantea a partir de las siguientes fuentes de información e insumos disponibles:

Decretos de PEF, Anexos 9A y 10	Información de la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados	Informes trimestrales publicados por la SHCP, al cuarto trimestre del año
<ul style="list-style-type: none"> • Registro del Total del GEMIG en el Anexo. • Registro del Total del GEMIG por ramo administrativo. • Registro del Total del GEMIG por conceptos (2008) y programas presupuestarios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Registro de las acciones estratégicas para cada concepto (2008) y programa presupuestario. • Registro de montos desagregados para cada acción estratégica. 	<ul style="list-style-type: none"> • Registro de unidades responsables de la aplicación del GEMIG. • Registro de presupuesto original, modificado y pagado.

Es importante precisar que la información presupuestal expuesta en el presente estudio refiere a una aproximación de los montos totales del presupuesto público para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, toda vez que la revisión se centra en los PP de la Administración Pública (apf) a los que la Cámara de Diputados ha aprobado GEMIG en el periodo 2008-2011 (Decreto de PEF: Anexo 9A en 2008 y 2009; Anexo 10 en 2010 y 2011).

Con base en la revisión llevada a cabo, se observa que la mayor parte de los recursos etiquetados para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia se identifican en ramos administrativos que corresponden al Poder Ejecutivo, si bien habría que considerar que también se ubican recursos para el ramo correspondiente al Poder Legislativo, así como al ramo del Poder Judicial.

Respecto del Poder Judicial, en 2008 le fueron aprobados al Consejo de la Judicatura Federal 31.0 mdp para el cumplimiento de la LGAMVLV; en 2009, se aprobaron 6.0 mdp para la acción estratégica “Observatorio de justicia con perspectiva de género”; y en 2010, la Cámara de Diputados aprobó 48.0 mdp para la acción estratégica “Formación, investigación, vinculación, difusión y evaluación de acciones para transversalizar la perspectiva de género en el Poder Judicial (Cumplimiento del Programa Integral para la

Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres)”.

La información presupuestal disponible para algunos programas con GEMIG, no permite ubicar la desagregación de montos específicos aplicados para la atención del tema de la violencia contra las mujeres, debido a que sus acciones se enfocan a distintos temas y el ejercicio presupuestal se reporta en términos generales de lo aplicado por PP, sin desagregarse para cada acción o indicador registrado en los informes trimestrales.

Ejemplo de la situación enunciada refiere a los PP con GEMIG del Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) para los cuales no es posible ubicar, con base en los informes trimestrales, los recursos aplicados de manera específica para la atención del tema de la violencia contra las mujeres.

Caso similar se ubica en el Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva (CNEGSR), para el que se identifica, con base en información de la Comisión de Equidad y Género (CEG) de la Cámara de Diputados, la desagregación presupuestal por acción estratégica del PP Atención de la Salud Reproductiva y la Igualdad de Género en Salud, respecto a los montos aprobados para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, pero en los informes trimestrales publicados por la SHCP no es posible distinguir de manera desagregada el monto presupuestal original, modificado y pagado por acción estratégica, ya que como se enunció, en dichos informes se presenta el ejercicio presupuestal por PP, no por acción estratégica o indicadores registrados.

Otra situación identificada refiere a PP cuyas acciones estratégicas que informa la CEG no guardan una clara relación con sus indicadores reportados en los informes trimestrales. Ejemplo de ello se ubicó en el ejercicio fiscal 2010 en el PP Divulgación de las acciones en materia de derechos humanos (Ramo 04 Gobernación), al que le fueron etiquetados recursos para desarrollar la acción estratégica “Fondo de Alerta de Violencia de Género”, mientras que en sus informes trimestrales se reportó sólo un indicador denominado “Número de acciones de difusión para prevenir y erradicar la trata de personas”.

En el siguiente apartado se presenta información presupuestal relevante, referida a la aprobación y aplicación de recursos federales, en el periodo 2008-2011, para hacer efectivo el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

II. Acciones estratégicas y gasto etiquetado para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia. 2008-2011

La información acerca del GEMIG refiere a los montos aprobados a cada programa presupuestario en el Decreto de PEF, así como a las acciones estratégicas determinadas por la CEG en el periodo 2008-2011, para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia. Los datos se presentan para cada uno de los ejercicios fiscales. La información incluye los montos en la aplicación del GEMIG (presupuesto original, modificado, programado y pagado), con base en los informes trimestrales publicados por la SHCP.

Notas sobre el concentrado de acciones estratégicas y presupuesto para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia.
2008 - 2011

Los ramos administrativos se refieren a aquellos que tienen uno o más PP en los que se aprobó GEMIG para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia.

Las acciones estratégicas se toman de la información proporcionada por la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados. Puede haber en un PP más de una acción estratégica. Se presenta en recuadros sombreados la suma de las acciones estratégicas de todos los ramos, esta información también es desagregada para cada ramo administrativo.

Se presenta el gasto total del Anexo relativo al presupuesto para las mujeres y la igualdad de género (2008 y 2009) y de erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres (2010 y 2011) del Decreto de PEF correspondiente, así como el total de presupuesto identificado para el tema de estudio, en cada año, con el desglose por ramo administrativo.

En la línea final del cuadro se presenta el porcentaje que representa el presupuesto para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, con relación al presupuesto total del Anexo correspondiente del Decreto de PEF, por año fiscal: 2008 - 2011.

Cuadro 2. Concentrado de las acciones estratégicas y presupuesto para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia 2008 - 2011

Montos presupuestales en millones de pesos

Concepto	2008	2009	2010	2011
Ramos administrativos	8	9	7	9
Acciones estratégicas	21	23	22	22
04 Gobernación	3	3	3	4
05 Relaciones Exteriores	1	1	0	1
11 Educación Pública	3	1	2	1
12 Salud	4	7	6	5
14 Trabajo y Previsión Social	0	1	0	0
17 Procuraduría General de la República	2	3	3	2
20 Desarrollo Social	4	4	5	4
36 Seguridad Pública	3	2	2	2
38 Conacyt	1	1	1	1
40 INEG	0	0	0	2
Total Anexo	7 024.8	8 981.6	10 920.7	14 916.4
Total presupuesto para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia	1 092.6	923.8	1 010.5	1 127.9
04 Gobernación	52.3	75.0	125.7	132.1
05 Relaciones Exteriores	9.8	16.5	-	20.0
11 Educación Pública	115.0	20.0	35.0	29.6
12 Salud	244.1	192.5	182.0	180.0
14 Trabajo y Previsión Social	-	5.0	-	-
17 Procuraduría General de la República	236.3	94.9	103.7	106.1
20 Desarrollo Social	375.1	484.9	518.8	472.1
36 Seguridad Pública	40.0	15.0	25.3	26.5
38 Conacyt	20.0	20.0	20.0	20.0
40 INEG	-	-	-	141.5
% del presupuesto para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia con relación al presupuesto total del Anexo	15.6	10.3	9.3	7.6

Fuente: CEAMEG con base en la información de los Anexos relativos al presupuesto para mujeres y la igualdad de género, así como los Anexos referidos a las erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres de los Decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para los años 2008, 2009, 2010 y 2011. Las acciones estratégicas fueron tomadas de la información proporcionada por la Comisión de Equidad y Género.

Con base en la información del cuadro anterior se observa una variación no significativa en el número de ramos administrativos que en los ejercicios fiscales 2008-2011 han contado con recursos para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia.

El mayor número de ramos administrativos con GEMIG orientado al tema de estudio se ubica en 2009 y 2011; ello no implica necesariamente mayores recursos presupuestarios. En 2011 se observa un mayor monto presupuestal con respecto a los años previos, aunque en términos porcentuales, se identifica menor proporción de recursos para el tema, con respecto al total del GEMIG del anexo correspondiente en el Decreto de PEF, en consideración a los datos de años previos.

Respecto a las acciones estratégicas, es el ramo administrativo 12 Salud donde se ubica mayor número de acciones para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia en los años revisados, ello no implica que sea el ramo que concentre el mayor monto de presupuesto para la atención del tema; le sigue en número de acciones estratégicas el ramo 20 Desarrollo Social, que es donde se ubica el mayor monto de recursos aprobados para el tema de estudio. El ramo 04 Gobernación ocupa el tercer lugar tanto en el número de acciones estratégicas, como en los montos presupuestarios aprobados para el tema de estudio.

En el periodo revisado, el ramo administrativo 14 Trabajo y Previsión Social contó con el menor número de acciones estratégicas y de presupuesto para la atención del tema en comentario. Asimismo, se identifican varios ramos administrativos en los que no se ubican acciones estratégicas y recursos presupuestarios específicos (GEMIG), para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia.

En términos comparativos, 2008 sería el año con el mayor porcentaje de recursos para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, con relación al total del GEMIG del Anexo correspondiente en el Decreto de PEF. En ese año, en el Anexo 9A del Decreto de PEF se enunció de manera explícita los programas presupuestarios cuyos recursos se orientaron para el “Cumplimiento a la LGAMVLV”, lo cual facilitó la identificación del presupuesto en la

materia. En los siguientes años, con excepción de algunos PP, no se incluyó tal referencia.

En 2011 se ubicó un mayor monto total de GEMIG para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia. Si bien en términos generales, las variaciones presupuestales en la materia parecerían ser menores en el periodo revisado.

Al momento de observar la aplicación de los recursos, es posible encontrar diferencias presupuestales, derivadas de los montos que la SHCP ajusta y asigna a las unidades responsables de gasto, así como por las modificaciones que tienen lugar en el transcurso de cada año fiscal.

A continuación se presentan los datos presupuestales por ramo administrativo y por PP, la descripción de las acciones estratégicas, e información reportada en los informes del cuarto trimestre de los años revisados, publicados por la SHCP.

Notas sobre la información acerca de los programas presupuestarios y acciones estratégicas, por ramo administrativo, con presupuesto para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia en el periodo 2008 - 2011

En la primera línea del cuadro se exponen los montos totales que aparecen en el Anexo relativo al presupuesto para mujeres e igualdad de género (2008 y 2009) y a las erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres (2010 y 2011) del Decreto de PEF.

En la segunda línea del cuadro se presenta el total del presupuesto identificado para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, en consideración a las acciones estratégicas y su monto, con base en información proporcionada por la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados.

En la tercera línea se expresa el porcentaje que representa el monto total del presupuesto para la atención del tema de estudio, en relación con el presupuesto total del ramo administrativo correspondiente, con base en el anexo del GEMIG (Decreto de PEF), para cada ejercicio fiscal.

1. Ramo 04 Gobernación

Cuadro 3. Programas y acciones del ramo administrativo 04 Gobernación con presupuesto para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia 2008 - 2011

Programa presupuestario	Unidad responsable	Acción estratégica	Presupuesto aprobado (Millones de pesos)			
			2008*	2009	2010	2011
Total del ramo administrativo en el Anexo de presupuesto para mujeres y la igualdad de género (2008 y 2009); erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres (2010 y 2011)			57.3	100.0	135.7	157.0
Total del presupuesto aprobado en el ramo para acciones relativas al acceso de las mujeres a una vida libre de violencia			52.3	75.0	125.7	132.1
Porcentaje del presupuesto para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia respecto al presupuesto total del ramo aprobado en Anexo			91.3	75.0	92.6	84.1
Conducción de la política interior y las relaciones del Ejecutivo Federal con el Congreso de la Unión, Entidades Federativas y Asociaciones Políticas y Sociales	Secretaría	Fondo Nacional para la alerta de violencia de género (Indicador: Número de acciones para enfrentar la violencia feminicida)	15.0	-	-	-
		Conducción de la política interior y las relaciones del Ejecutivo Federal con el Congreso (Indicadores: Diagnóstico Nacional y Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres)	20.0	-	-	-
Divulgación de las acciones en materia de derechos humanos	Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos	Fondo Nacional de violencia de género	-	1.0	2.0	-
		Diagnóstico Nacional sobre todos los tipos de violencia de género y otros estudios.	-	9.0	-	-
		Acciones para el cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos	-	-	-	15.0

continúa

continuación

Programa presupuestario	Unidad responsable	Acción estratégica	Presupuesto aprobado (Millones de pesos)			
			2008*	2009	2010	2011
Promover la Protección de los Derechos Humanos y Prevenir la Discriminación	Comisión para erradicar la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez	Comisión para erradicar la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez	17.3	65.0	-	-
		Estudio epidemiológico de la violencia de género	-	-	5.0	-
		Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres	-	-	118.7	-
Promover la atención y prevención de la violencia contra las mujeres	Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres	Acciones para la Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres	-	-	-	100.1
		Fondo de alerta de violencia de género	-	-	-	2.0
		Realización de diagnóstico sobre todas las formas de violencia contra las mujeres y niñas en todos los ámbitos	-	-	-	15.0

Fuente: CEAMEG con base en los Anexos relativos a programas para mujeres e igualdad de género, así como de erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres de los Decretos de PEF 2008, 2009, 2010 y 2011. Las acciones estratégicas y sus montos presupuestales fueron tomados de información proporcionada por la Comisión de Equidad y Género.

* Para 2008 el Anexo 9A del Decreto de PEF se refirió a "Conceptos" y no a PP, por lo cual se identifican éstos en los informes trimestrales publicados por la SHCP en ese año.

En el periodo revisado se observa que en 2011 el ramo Gobernación tendría mayores recursos para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia. Si bien en términos porcentuales 2008 y 2010 habrían sido los años en los que, los recursos asignados al tema fueron mayores a 90 por ciento respecto al total del GEMIG aprobado al ramo.

Es importante considerar que la Secretaría de Gobernación (Segob) es una dependencia estratégica en la definición de la política nacional para garantizar a las mujeres su derecho a una vida libre de

violencia, con base en sus atribuciones y responsabilidades establecidas en la LGAMVLV:

ARTÍCULO 25.- Corresponderá al gobierno federal a través de la Secretaría de Gobernación declarar la alerta de violencia de género y notificará la declaratoria al Poder Ejecutivo de la entidad federativa de que se trate.

ARTÍCULO 36.- El Sistema [Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres] se conformará por las y los titulares de:

I. La Secretaría de Gobernación, quien lo presidirá;

...

ARTÍCULO 42.- Corresponde a la Secretaría de Gobernación:

I. Presidir el Sistema y declarar la alerta de violencia de género contra las mujeres;

II. Diseñar la política integral con perspectiva de género para promover la cultura del respeto a los derechos humanos de las mujeres;

III. Elaborar el Programa en coordinación con las demás autoridades integrantes del Sistema;

IV. Formular las bases para la coordinación entre las autoridades federales, locales y municipales para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres;

V. Coordinar y dar seguimiento a las acciones de los tres órdenes de gobierno en materia de protección, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres;

VI. Coordinar y dar seguimiento a los trabajos de promoción y defensa de los derechos humanos de las mujeres, que lleven a cabo las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

VII. Establecer, utilizar, supervisar y mantener todos los instrumentos y acciones encaminados al mejoramiento del Sistema y del Programa;

VIII. Ejecutar y dar seguimiento a las acciones del Progra-

ma, con la finalidad de evaluar su eficacia y rediseñar las acciones y medidas para avanzar en la eliminación de la violencia contra las mujeres;

IX. Diseñar, con una visión transversal, la política integral orientada a la prevención, atención, sanción y erradicación de los delitos violentos contra las mujeres;

X. Vigilar que los medios de comunicación favorezcan la erradicación de todos los tipos de violencia y se fortalezca la dignidad de las mujeres;

XI. Sancionar conforme a la ley a los medios de comunicación que no cumplan con lo estipulado en la fracción anterior;

XII. Realizar un Diagnóstico Nacional y otros estudios complementarios de manera periódica con perspectiva de género sobre todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas, en todos los ámbitos, que proporcione información objetiva para la elaboración de políticas gubernamentales en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

XIII. Difundir a través de diversos medios, los resultados del Sistema y del Programa a los que se refiere esta ley;

XIV. Celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia, y

XV. Las demás previstas para el cumplimiento de la presente ley.

Para el cumplimiento de estas responsabilidades, en el periodo 2008-2011 se han aprobado recursos de GEMIG asignados a unidades responsables de gasto, adscritas a la Segob para implementar los siguientes programas presupuestarios: Promover la Protección de los Derechos Humanos y Prevenir la Discriminación; Conducción de la política interior y las relaciones del Ejecutivo Federal con el Congreso de la Unión, Entidades Federativas y Asociaciones Políticas y Sociales; Divulgación de las acciones en materia de derechos humanos; y el PP Promover la atención y prevención de la violencia contra las mujeres.

Previo a la exposición de la información por programa presupuestario, habría que considerar las siguientes anotaciones explicativas sobre la información de los cuadros en la materia:

Notas sobre los cuadros de los programas presupuestarios con gasto para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, en el periodo 2008 - 2011

En la primera columna se enuncia el año revisado.

En la segunda columna se exponen los montos presupuestales propuestos por el Ejecutivo Federal en el Proyecto de Decreto de PEF para cada programa presupuestario.

En la tercera columna se presentan los montos presupuestales aprobados por la Cámara de Diputados, según el Decreto de PEF publicado en el Diario Oficial de la Federación (dof). La diferencia entre la segunda y la tercera columna permite conocer el presupuesto que fue etiquetado o ampliado por la Cámara de Diputados para los programas presupuestarios.

La cuarta columna se refiere a los montos registrados en los informes del cuarto trimestre de cada año con el rubro de presupuesto "original". Si la diferencia entre la tercera y la cuarta columna es cero, quiere decir que el presupuesto aprobado se confirma con el presupuesto ajustado y asignado por la SHCP.

La quinta columna corresponde a la modificación de los montos presupuestales de los programas reportados al cuarto trimestre de cada año.

En la sexta columna se presentan los recursos registrados como pagados por la unidad responsable de gasto al cuarto trimestre de cada año. Cabe mencionar que se trata de avances de los recursos anuales ejercidos.

A. Promover la Protección de los Derechos Humanos y Prevenir la Discriminación

Cuadro 4. **GEMIG para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia 2008 - 2011**

Ramo administrativo: O4 Gobernación

PP: Promover la Protección de los Derechos Humanos y Prevenir la Discriminación*

UR: Comisión para erradicar la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez / Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Conavim)
(Millones de pesos)

Año fiscal	Proyecto	Aprobado	Original ¹	Modificado ¹	Pagado ¹
2008	17.3	17.3	17.3	16.4	7.6
2009	24.3	65.0	65.0	68.4	62.4
2010	68.7	123.7	123.7	123.7	82.6
2011 ²	-	-	-	-	-

Fuente: CEAMEG, con base en Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), PEF aprobado por la Cámara de Diputados; Informes trimestrales publicados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). También se considera la información proporcionada por la Comisión de Equidad y Género.

* En el Anexo 9 A del Decreto de PEF 2008, se registró el concepto como: Comisión para erradicar la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez. El PP también incorpora las acciones para la no discriminación que realizó en 2008 y 2009 el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred). En junio de 2009 la Comisión para erradicar la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez se transformó en Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Conavim). La Conavim es unidad responsable de gasto a partir del ejercicio fiscal 2010.

¹ Montos tomados del cuarto informe trimestral para 2008, 2009 y 2010. Informes publicados por la SHCP (www.SHCP.gob.mx).

² Para 2011 las acciones de la Conavim pasan a ser parte del PP: Promover la atención y prevención de la violencia contra las mujeres.

El PP Promover la Protección de los Derechos Humanos y Prevenir la Discriminación reportó en 2009 su presupuesto pagado con un porcentaje mayor a 90% con respecto a su presupuesto modificado. En 2010 el porcentaje de los recursos pagados habría sido de 66.7% y en 2008 de 46.4%.

Para el ejercicio fiscal 2008, la modificación presupuestal registrada por el programa referido, al cuarto trimestre, resultó en una disminución de los recursos aprobados por la Cámara de Diputados; en 2009 la modificación presupuestal significó un incremento de 3.4 mdp y en 2010 el presupuesto aprobado se mantuvo al cuarto trimestre del año.

En 2011 no se identificaron recursos para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, a través de este programa presupuestario.

B. Conducción de la política interior y las relaciones del Ejecutivo Federal con el Congreso de la Unión, Entidades Federativas y Asociaciones Políticas y Sociales/Divulgación de las acciones en materia de derechos humanos

Cuadro 5. GEMIG para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia 2008 - 2011

Ramo administrativo: 04 Gobernación

PP: Conducción de la política interior y las relaciones del Ejecutivo Federal con el Congreso de la Unión, Entidades Federativas y Asociaciones Políticas y Sociales / Divulgación de las acciones en materia de derechos humanos *

UR: Secretaría / Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos
(Millones de pesos)

Año fiscal	Proyecto	Aprobado	Original ¹	Modificado ¹	Pagado ¹
2008 ²	-	15.0	15.0	15.0	0.0
2008 ³	-	20.0	20.0	20.0	9.1
2009	-	11.0	11.0	11.0	2.1
2010 ⁴	-	2.0	-	-	-
2011 ⁵	-	-	-	-	-

Fuente: CEAMEG, con base en Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), PEF aprobado por la Cámara de Diputados; Informes trimestrales publicados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). También se considera la información proporcionada por la Comisión de Equidad y Género.

* En el ejercicio fiscal 2008 el Anexo 9A identificó los montos ejecutados por el PP: Conducción de la política interior y las relaciones del Ejecutivo Federal con el Congreso de la Unión, Entidades Federativas y Asociaciones Políticas y Sociales, bajo dos conceptos: Fondo Nacional para la Alerta de Violencia de Género (Cumplimiento de la LGAMVLV) y conducción de la política interior y las relaciones del Ejecutivo Federal con el Congreso. Para el primer concepto se aprobaron 15.0 mdp y para el segundo 20.0 mdp. En 2009, las acciones del diagnóstico y el Fondo, pasaron al PP: Divulgación de las acciones en materia de derechos humanos. En el ejercicio fiscal 2010 el PP: Divulgación de las acciones en materia de derechos humanos, le fueron etiquetados recursos para mujeres y la igualdad de género con la acción estratégica Fondo de Alerta de Violencia de Género, pero en sus informes trimestrales el único indicador del programa es: Número de acciones de difusión para prevenir y erradicar la trata de personas.

¹ Montos tomados del cuarto informe trimestral para 2008, 2009 y 2010. Informes publicados por la SHCP (www.SHCP.gob.mx).

² Monto que apareció en el Anexo 9A del Decreto de PEF 2008 bajo el concepto: Fondo Nacional para la Alerta de Violencia de Género (Cumplimiento a la LGAMVLV). La UR que implementó las acciones en 2009 fue Secretaría.

³ Monto que apareció en el Anexo 9A del Decreto de PEF 2008 bajo el concepto: Conducción de la política interior y las relaciones del Ejecutivo con el Congreso.

⁴ En el ejercicio fiscal 2010 al PP: Divulgación de las acciones en materia de derechos humanos, le fueron etiquetados recursos para mujeres y la igualdad de género con la acción estratégica Fondo de Alerta de Violencia de Género, pero en sus informes trimestrales el único indicador del programa es: Número de acciones de difusión para prevenir y erradicar la trata de personas.

⁵ No se identifica en la información del GEMIG aprobado por la Cámara de Diputados.

En el cuadro anterior se presenta la información de dos programas presupuestarios debido a que en el ejercicio fiscal 2008 se identificaron los montos aplicados por el PP: Conducción de la política interior y las relaciones del Ejecutivo Federal con el Congreso de la Unión, Entidades Federativas y Asociaciones Políticas y Sociales, bajo dos conceptos: Fondo Nacional para la Alerta de Violencia de Género (Cumplimiento de la LGAMVLV) y Conducción de la política interior y las relaciones del Ejecutivo Federal con el Congreso. Para el primer concepto se aprobaron 15.0 mdp y para el segundo 20.0 mdp. En 2009, las acciones de los conceptos referidos se identificaron en el PP: Divulgación de las acciones en materia de derechos humanos.

En lo que concierne a los recursos aprobados para el Fondo Nacional para la Alerta de Violencia de Género, en el cuarto trimestre de 2008 se identificó que no se había reportado pago alguno para ejercer el presupuesto asignado (15 mdp), mismo que no registró variaciones con respecto al presupuesto aprobado.

El concepto referido en 2008 a la Conducción de la política interior y las relaciones del Ejecutivo Federal con el Congreso reportó pagado al cuarto trimestre del año (9.1 mdp) lo que representó 45.5% del monto presupuestal aprobado (20 mdp), el cual no registró modificaciones en ese año.

En el ejercicio fiscal 2009 el presupuesto aprobado al PP referido, al igual que en el año anterior, no presentó modificaciones, reportándose como pagado al cuarto trimestre de ese año sólo 2.1 mdp (esto es, 19.1%) de los 11.0 mdp asignados.

Para el ejercicio fiscal 2010 al PP: Divulgación de las acciones en materia de derechos humanos, le fueron asignados recursos para la acción estratégica: Fondo de Alerta de Violencia de Género, pero en sus informes trimestrales el único indicador del programa fue: Número de acciones de difusión para prevenir y erradicar la trata de personas. Para 2011 ya no se identificó la incorporación de este programa presupuestario en el Anexo 10 del Decreto de PEF.

C. Promover la atención y prevención de la violencia contra las mujeres

Cuadro 6. **GEMIG para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia 2008 - 2011**

Ramo administrativo: 04 Gobernación

PP: Promover la atención y prevención de la violencia contra las mujeres*

UR: Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Conavim)
(Millones de pesos)

Año fiscal	Proyecto	Aprobado	Original ¹	Modificado ¹	Pagado ¹
2008	-	-	-	-	-
2009	-	-	-	-	-
2010	-	-	-	-	-
2011	110.1	127.1	-	-	-

Fuente: CEAMEG, con base en Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), PEF aprobado por la Cámara de Diputados; Informes trimestrales publicados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). También se considera la información proporcionada por la Comisión de Equidad y Género.

* Se trata de un programa presupuestario de reciente creación en el ejercicio fiscal 2011. Retoma las actividades de la Conavim que realizó en el programa presupuestario Promover la Protección de los Derechos Humanos y Prevenir la Discriminación.

¹ Montos tomados del cuarto informe trimestral para 2008, 2009 y 2010. Informes publicados por la SHCP (www.SHCP.gob.mx).

El PP Promover la atención y prevención de la violencia contra las mujeres, se identificó en la estructura programática por primera vez en el ejercicio fiscal 2011, por ello sólo se presenta la información del monto que fue propuesto para este programa en el Proyecto de PEF 2011, así como el monto que le fue aprobado por la Cámara de Diputados para 2011, que implica una ampliación por 17.0 mdp, con respecto al monto propuesto por el Ejecutivo Federal en el Proyecto de PEF.

2. Ramo 05 Relaciones Exteriores

Cuadro 7. Programas y acciones del ramo administrativo 05 Relaciones Exteriores con presupuesto para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia 2008 - 2011

Programa presupuestario	Unidad responsable	Acción estratégica	Presupuesto aprobado (Millones de pesos)			
			2008*	2009	2010	2011
Total del ramo administrativo en el Anexo de presupuesto para mujeres y la igualdad de género (2008 y 2009); erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres (2010 y 2011)			15.7	22.5	5.0	23.4
Total del presupuesto aprobado en el ramo para acciones relativas al acceso de las mujeres a una vida libre de violencia			9.8	16.5	-	20.0
Porcentaje del presupuesto para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia respecto al presupuesto total del ramo aprobado en Anexo			62.4	73.3	-	85.7
Protección y asistencia consular ¹	Dirección General de Protección y Asuntos Consulares	Apoyo a las mujeres, niñas, niños y adultos mayores migrantes en situación de maltrato en Estados Unidos de América	9.8	16.5	-	-
	Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior	Programa de protección y asistencia a las víctimas de violencia de género y trata de personas con domicilio en el exterior	-	-	-	20.0

Fuente: CEAMEG con base en los Anexos relativos a programas para mujeres e igualdad de género, así como de erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres de los Decretos de PEF 2008, 2009, 2010 y 2011. Las acciones estratégicas y sus montos presupuestales fueron tomados de información proporcionada por la Comisión de Equidad y Género.

* Para 2008 el Anexo 9A del Decreto de PEF se refirió a "Conceptos" y no a PP, por lo cual se identifican éstos en los informes trimestrales publicados por la SHCP en ese año.

¹ Para el ejercicio fiscal 2010 al programa le fueron etiquetados 5.0 mdp, pero la acción estratégica se refirió a "Programa de protección y asistencia a las víctimas de trata de personas".

En el ramo 05 Relaciones Exteriores se identificó GEMIG para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia sólo en un PP: Protección y asistencia consular, cuyo presupuesto ha registrado incrementos en el periodo revisado.

Para 2010, la acción estratégica del PP se centró en el Programa de protección y asistencia a las víctimas de trata de personas, por lo que la información presupuestal de ese año se reporta más adelante en este estudio, en un apartado específico sobre el GEMIG para la atención al tema de la trata de personas.

A. Protección y asistencia consular

Cuadro 8. GEMIG para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia 2008 - 2011

Ramo administrativo: 05 Relaciones Exteriores

PP: Protección y asistencia consular*

UR: Dirección General de Protección y Asuntos Consulares/ Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior
(Millones de pesos)

Año fiscal	Proyecto	Aprobado	Original ¹	Modificado ¹	Pagado ¹
2008	6.0	9.8	9.8	9.8	9.8
2009	6.5	16.5	16.5	16.5	16.5
2010	-	-	-	-	-
2011 ²	10.0	20.0	-	-	-

Fuente: CEAMEG, con base en Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), PEF aprobado por la Cámara de Diputados; Informes trimestrales publicados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). También se considera la información proporcionada por la Comisión de Equidad y Género.

* En el Anexo 9 A del Decreto de PEF 2008, se registró el concepto como Apoyo a las mujeres, niñas y niños migrantes en situación de maltrato en Estados Unidos de América.

¹ Montos tomados del cuarto informe trimestral para 2008, 2009 y 2010. Informes publicados por la SHCP (www.SHCP.gob.mx).

² Para el ejercicio fiscal 2011 la UR cambió a Dirección General de Protección de Mexicanos en el Exterior.

Respecto al proceso de aplicación del GEMIG correspondiente al PP Protección y asistencia consular, en 2008 y 2009 el presupuesto aprobado para el mismo no registró modificaciones y se reportó pagado en su totalidad al cuarto trimestre de dichos años.

3. Ramo 11 Educación Pública

Cuadro 9. Programas y acciones del ramo administrativo 11 Educación Pública con presupuesto para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia 2008 - 2011

Programa presupuestario	Unidad responsable	Acción estratégica	Presupuesto aprobado (Millones de pesos)			
			2008*	2009	2010	2011
Total del ramo administrativo en el Anexo de presupuesto para mujeres y la igualdad de género (2008 y 2009); erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres (2010 y 2011)			259.0	246.1	267.3	487.2
Total del presupuesto aprobado en el ramo para acciones relativas al acceso de las mujeres a una vida libre de violencia			115.0	20.0	35.0	29.6
Porcentaje del presupuesto para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia respecto al presupuesto total del ramo aprobado en Anexo			44.4	8.1	13.1	6.1
Diseño y Aplicación de la política educativa (Cumplimiento a la LGAMVLV)	Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas	Programas de detección temprana y de atención integral para niñas, niños y mujeres víctimas de violencia. Campaña de prevención y atención de la violencia contra las mujeres y el Fondo SEP-Conacyt para desarrollar investigación multidisciplinaria encaminada a crear modelos de detección de la violencia contra las mujeres (Sinavim)	40.0	-	-	-
			-	20.0	-	-
Programa de Capacitación al Magisterio para prevenir la violencia contra las mujeres	Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio	Programa de Capacitación al Magisterio para prevenir la violencia contra las mujeres	30.0	-	-	-
Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio			-	-	30.0	29.6

continúa

continuación

Programa presupuestario	Unidad responsable	Acción estratégica	Presupuesto aprobado (Millones de pesos)			
			2008*	2009	2010	2011
Programas de estudio para la prevención de violencia contra las mujeres	Dirección General de Educación Superior Tecnológica	Programas de estudio para la prevención de violencia contra las mujeres	45.0	-	-	-
Diseño y aplicación de políticas de equidad de género	Unidad de Planeación y Evaluación de las Políticas Educativas	Diseño e instrumentación de una estrategia de capacitación en materia de género, cultura de paz y no violencia contra las mujeres a alumnos y alumnas de educación básica y secundaria (Cumplimiento del PIPASEVM)	-	-	5.0	-

Fuente: CEAMEG con base en los Anexos relativos a programas para mujeres e igualdad de género, así como de erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres de los Decretos de PEF 2008, 2009, 2010 y 2011. Las acciones estratégicas y sus montos presupuestales fueron tomados de información proporcionada por la Comisión de Equidad y Género.

LGAMVLV: Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

PIPASEVM: Programa Integral par Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

Sinavim. Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

* Para 2008 el Anexo 9A del Decreto de PEF se refirió a "Conceptos" y no a PP, por lo cual se identifican éstos en los informes trimestrales publicados por la SHCP en ese año.

Los recursos del GEMIG asignados al ramo administrativo 11 Educación Pública para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia son fundamentales para dar viabilidad al cumplimiento de las atribuciones y responsabilidades de la Secretaría de Educación Pública, establecidas en la LGAMVLV:

ARTÍCULO 45.- Corresponde a la Secretaría de Educación Pública:

- I. Definir en las políticas educativas los principios de igualdad, equidad y no discriminación entre mujeres y hombres y el respeto pleno a los derechos humanos;
- II. Desarrollar programas educativos, en todos los niveles

de escolaridad, que fomenten la cultura de una vida libre de violencia contra las mujeres, así como el respeto a su dignidad;

III. Garantizar acciones y mecanismos que favorezcan el adelanto de las mujeres en todas las etapas del proceso educativo;

IV. Garantizar el derecho de las niñas y mujeres a la educación: a la alfabetización y al acceso, permanencia y terminación de estudios en todos los niveles. A través de la obtención de becas y otras subvenciones;

V. Desarrollar investigación multidisciplinaria encaminada a crear modelos de detección de la violencia contra las mujeres en los centros educativos;

VI. Capacitar al personal docente en derechos humanos de las mujeres y las niñas;

VII. Incorporar en los programas educativos, en todos los niveles de la instrucción, el respeto a los derechos humanos de las mujeres, así como contenidos educativos tendientes a modificar los modelos de conducta sociales y culturales que impliquen prejuicios y que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de uno de los sexos y en funciones estereotipadas asignadas a las mujeres y a los hombres;

VIII. Formular y aplicar programas que permitan la detección temprana de los problemas de violencia contra las mujeres en los centros educativos, para que se dé una primera respuesta urgente a las alumnas que sufren algún tipo de violencia;

IX. Establecer como un requisito de contratación a todo el personal de no contar con algún antecedente de violencia contra las mujeres;

X. Diseñar y difundir materiales educativos que promuevan la prevención y atención de la violencia contra las mujeres;

XI. Proporcionar acciones formativas a todo el personal de los centros educativos, en materia de derechos humanos de las niñas y las mujeres y políticas de prevención, atención,

- sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres;
- XII.** Eliminar de los programas educativos los materiales que hagan apología de la violencia contra las mujeres o contribuyan a la promoción de estereotipos que discriminen y fomenten la desigualdad entre mujeres y hombres;
- XIII.** Establecer, utilizar, supervisar y mantener todos los instrumentos y acciones encaminados al mejoramiento del Sistema y del Programa;
- XIV.** Diseñar, con una visión transversal, la política integral con perspectiva de género orientada a la prevención, atención, sanción y erradicación de los delitos violentos contra las mujeres;
- XV.** Celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia, y
- XVI.** Las demás previstas para el cumplimiento de la presente ley.

El presupuesto de GEMIG asignado al ramo administrativo 11 Educación Pública en la materia de estudio presenta variaciones importantes en el periodo revisado, ubicándose a 2008 como el año en que se etiquetaron a este ramo, mayores recursos para la realización de tres acciones estratégicas orientadas a coadyuvar a hacer efectivo el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. Para 2009 se ubicó sólo una acción estratégica con un monto presupuestal que representó, con relación al total del GEMIG del ramo administrativo en ese año, apenas 8.1%. Para 2011 se identificó en el ramo una acción estratégica en la materia de estudio, cuyo presupuesto representaría 6.1% del total del GEMIG en el ramo referido.

Es importante considerar que para este ramo (Educación Pública) se ubicó sólo una acción estratégica que habría tenido continuidad en los cuatro años revisados, referida al Programa de Capacitación al Magisterio para Prevenir la Violencia contra las Mujeres; la cual en algunos años se identificó además como programa presupuestario y en otros sólo como acción estratégica.

A. Diseño y aplicación de la política educativa

Cuadro 10. **GEMIG para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia 2008 - 2011**

Ramo administrativo: 11 Educación Pública

PP: Diseño y aplicación de la política educativa*

UR: Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas /
Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio
(2009)
(Millones de pesos)

Año fiscal	Proyecto	Aprobado	Original ¹	Modificado ¹	Pagado ¹
2008	-	40.0	40.0	40.0	24.0
2009	-	-	-	-	-
2010	-	35.0	35.0	35.0	29.7
2011 ²	-	-	-	-	-

Fuente: CEAMEG, con base en Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), PEF aprobado por la Cámara de Diputados; Informes trimestrales publicados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). También se considera la información proporcionada por la Comisión de Equidad y Género.

* Para el ejercicio fiscal 2009 el PP implementado por la Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas y por la Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio cambió su orientación y sólo tuvo una acción referida al tema de violencia contra las mujeres, para la cual no es posible identificar el monto presupuestal ejercido para su ejecución.

¹ Montos tomados del cuarto informe trimestral para 2008, 2009 y 2010. Informes publicados por la SHCP (www.SHCP.gob.mx).

² No se identifica GEMIG para este programa en 2011.

En el periodo revisado, sólo en dos años (2008 y 2010) se identificó en el programa presupuestario: Diseño y Aplicación de la política educativa, la asignación de GEMIG para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia. En ambos años no se registraron modificaciones al presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados. En lo que concierne al presupuesto pagado reportado por el PP en el cuarto trimestre de cada año, se identificó para 2008 pagado 60% y para 2010 los recursos pagados ascenderían a 84.7% del presupuesto del PP.

B. Programa de capacitación al magisterio para prevenir la violencia contra las mujeres / Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio

Cuadro 11. GEMIG para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia 2008 - 2011

Ramo administrativo: 11 Educación Pública

PP: Programa de capacitación al magisterio para prevenir la violencia contra las mujeres (2008) / Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio (2010)*

UR: Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio (Millones de pesos)

Año fiscal	Proyecto	Aprobado	Original ¹	Modificado ¹	Pagado ¹
2008	-	30.0	30.0	30.0	30.0
2009*	-	-	-	-	-
2010	30.0	30.0	30.0	29.5	29.5
2011	29.6	29.6	-	-	-

Fuente: CEAMEG, con base en Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), PEF aprobado por la Cámara de Diputados; Informes trimestrales publicados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). También se considera la información proporcionada por la Comisión de Equidad y Género.

* Para el ejercicio fiscal 2009 el Programa de capacitación al magisterio para prevenir la violencia contra las mujeres fue incorporado como acción estratégica en el PP: Diseño y aplicación de la política educativa para ser implementado por la Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio.

¹ Montos tomados del cuarto informe trimestral para 2008, 2009 y 2010. Informes publicados por la SHCP (www.SHCP.gob.mx).

Como puede observarse en el cuadro anterior, el programa presupuestario referido ha registrado cambios en su denominación, en el periodo revisado.

En los años en que ha contado con GEMIG, el PP ha reportado pagado el total de su presupuesto en sus informes del cuarto trimestre. En 2009, la denominación de este programa fue incorporada como acción estratégica del PP Diseño y aplicación de la política educativa.

C. Programas de estudio para la prevención de violencia contra las mujeres

Cuadro 12. **GEMIG para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia 2008 - 2011**

Ramo administrativo: 11 Educación Pública

PP: Programas de estudio para la prevención de violencia contra las mujeres

UR: Dirección General de Educación Superior Tecnológica

(Millones de pesos)

Año fiscal	Proyecto	Aprobado	Original ¹	Modificado ¹	Pagado ¹
2008	-	45.0	45.0	40.0	40.0

Fuente: CEAMEG, con base en Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), PEF aprobado por la Cámara de Diputados; Informes trimestrales publicados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). También se considera la información proporcionada por la Comisión de Equidad y Género.

¹ Montos tomados del cuarto informe trimestral para 2008 publicado por la SHCP (www.SHCP.gob.mx).

El programa referido en el cuadro anterior se identificó con GEMIG para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, sólo en el ejercicio fiscal 2008. En su presupuesto modificado registró una disminución de 5.0 mdp con respecto a su presupuesto aprobado y en el cuarto trimestre reportó pagado el total de su GEMIG.

D. Diseño y aplicación de políticas de equidad de género

Cuadro 13. **GEMIG para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia 2008 - 2011**

Ramo administrativo: 11 Educación Pública

PP: Diseño y aplicación de políticas de equidad de género

UR: Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas

(Millones de pesos)

Año fiscal	Proyecto	Aprobado	Original ¹	Modificado ¹	Pagado ¹
2008	56.3	63.8	63.8	62.4	58.7

Fuente: CEAMEG, con base en Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), PEF aprobado por la Cámara de Diputados; Informes trimestrales publicados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). También se considera la información proporcionada por la Comisión de Equidad y Género.

¹ Montos tomados del cuarto informe trimestral para 2010 publicado por la SHCP (www.SHCP.gob.mx).

En el PP Diseño y aplicación de políticas de equidad de género se ubicó GEMIG para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia sólo en 2010. La Cámara de Diputados dispuso una ampliación al mismo por 7.5 mdp; mientras que su presupuesto modificado (62.4 mdp) al cuarto trimestre de 2010 implicó una reducción de 1.4 mdp y reportó pagado 94.1% de su presupuesto modificado.

4. Ramo 12 Salud

Cuadro 14. Programas y acciones del ramo administrativo 12 Salud con presupuesto para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia 2008 - 2011

Programa presupuestario	Unidad responsable	Acción estratégica	Presupuesto aprobado (Millones de pesos)			
			2008 *	2009	2010	2011
Total del ramo administrativo en el Anexo de presupuesto para mujeres y la igualdad de género (2008 y 2009); erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres (2010 y 2011)			1,597.7	1,882.6	2,635.7	3,569.7
Total del presupuesto aprobado en el ramo para acciones relativas al acceso de las mujeres a una vida libre de violencia			244.1	192.5	182.0	180.0
Porcentaje del presupuesto para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia respecto al presupuesto total del ramo aprobado en Anexo			15.3	10.2	6.9	5.0
Planeación y desarrollo del Sistema Nacional de Salud (Cumplimiento a la LGAMVLV) / Prevención, detección y atención temprana del cáncer cérvico uterino y de mama / Atención de la Salud Reproductiva y la Igualdad de Género en Salud ¹	Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva	Programa piloto para fortalecer los Servicios de atención médica y psicológica con perspectiva de género a las víctimas, con horarios de 24 horas. (Sinavim)	32.1	15.0	-	-
CNEGSR - Crear, implementar, desarrollar y garantizar la sustentabilidad de Centro de Refugio Público, de las organizaciones sociales y privados para recepción, orientación, prevención, protección y atención integral de las víctimas de violencia de género (Sinavim) /Atención de la Salud Reproductiva y la Igualdad de Género en Salud ²		Crear, implementar, desarrollar y garantizar la sustentabilidad de Centro de Refugio Público, de las organizaciones sociales y privados para recepción, orientación, prevención, protección y atención integral de las víctimas de violencia de género (Sinavim)	200.0	108.0	112.0	105.0

continúa

continuación

Programa presupuestario	Unidad responsable	Acción estratégica	Presupuesto aprobado (Millones de pesos)			
			2008*	2009	2010	2011
Atención de la Salud Reproductiva y la Igualdad de Género en Salud ³	Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva	Violencia de género	-	42.0	42.0	20.0
		Desarrollo de estándares de calidad y sistematización de indicadores a la Red Nacional de Refugios	-	1.5	5.0	-
		Operación, monitoreo, supervisión y evaluación del Programa de Violencia de Género incluyendo refugios	-	10.0	10.0	5.0
		Centros de Atención Externa para Refugios para mujeres	-	-	-	40.0
		Programa de capacitación a todas las instituciones públicas del sector salud para la aplicación de la NOM 190-SSA1-1999	-	10.0	10.0	10.0
Formación de recursos humanos especializados para la salud (Hospitales)	Instituto Nacional de Salud Pública	Diseñar el Programa de Reeducación de víctimas y agresores (Sinavim)	2.0	-	-	-
Investigación y desarrollo tecnológico en salud		Programa piloto del modelo de Reeducación de víctimas y agresores de violencia de género	-	6.0	3.0	-
Subsecretaría de prevención y promoción de la Salud, (Cumplimiento a la LGAMVLV, NOM 190-SSA1-1999)	Subsecretaría de prevención y promoción de la Salud	Cumplimiento a la LGAMVLV, NOM 190-SSA1-1999	10.0	-	-	-

Fuente: CEAMEG con base en los Anexos relativos a programas para mujeres e igualdad de género, así como de erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres de los Decretos de PEF 2008, 2009, 2010 y 2011. Las acciones estratégicas y sus montos presupuestales fueron tomados de información proporcionada por la Comisión de Equidad y Género.

LGAMVLV: Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Sinavim. Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

* Para 2008 el Anexo 9A del Decreto de PEF se refirió a "Conceptos" y no a PP, por lo cual se identifican éstos en informes trimestrales publicados por la SHCP en ese año.

¹ En 2008 se plasmó en el Anexo 9A como Planeación y Desarrollo del Sistema Nacional de Salud (Cumplimiento a la LGAMVLV), para ese mismo año el programa presupuestario que se encargó de su ejecución fue: Prevención, detección y atención temprana del cáncer cérvico uterino y de mama. En 2009 la acción estratégica se contempló dentro del programa presupuestario: Atención de la Salud Reproductiva y la Igualdad de Género en Salud.

² En el Anexo 9A del Decreto de PEF 2008 se denominó: CNEGSR - Crear, implementar, desarrollar y garantizar la sustentabilidad de Centro de Refugio Público, de las organizaciones sociales y privados para recepción, orientación, prevención, protección y atención integral de las víctimas de violencia de género (Sinavim). A partir de 2009 la acción estratégica referida a los refugios

para mujeres víctimas de violencia ha estado a cargo del programa presupuestario: Atención de la Salud Reproductiva y la Igualdad de Género en Salud.

³ El programa presupuestario de Atención de la Salud Reproductiva implementa diversas acciones en materia de salud para las mujeres, de igualdad entre mujeres y hombres y de atención al tema de la violencia contra las mujeres. Presupuestalmente sólo puede hacerse la identificación de la desagregación por acciones estratégicas con la información que ha proporcionado la Comisión de Equidad y Género, pero no es posible hacer el seguimiento específico de tales acciones porque en los informes trimestrales que publica la SHCP no se desagregan los montos por cada una de las acciones que se desarrollaron.

La Secretaría de Salud tiene responsabilidades y atribuciones estratégicas para hacer efectivo el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. En la LGAMVLV se establece lo siguiente:

ARTÍCULO 46.- Corresponde a la Secretaría de Salud:

- I.** En el marco de la política de salud integral de las mujeres, diseñar con perspectiva de género, la política de prevención, atención y erradicación de la violencia en su contra;
- II.** Brindar por medio de las instituciones del sector salud de manera integral e interdisciplinaria atención médica y psicológica con perspectiva de género a las víctimas;
- III.** Crear programas de capacitación para el personal del sector salud, respecto de la violencia contra las mujeres y se garanticen la atención a las víctimas y la aplicación de la nom 190-ssa1-1999: Prestación de servicios de salud. Criterios para la atención médica de la violencia familiar;
- IV.** Establecer programas y servicios profesionales y eficaces, con horario de veinticuatro horas en las dependencias públicas relacionadas con la atención de la violencia contra las mujeres;
- V.** Brindar servicios reeducativos integrales a las víctimas y a los agresores, a fin de que logren estar en condiciones de participar plenamente en la vida pública, social y privada;
- VI.** Difundir en las instituciones del sector salud, material referente a la prevención y atención de la violencia contra las mujeres;
- VII.** Canalizar a las víctimas a las instituciones que prestan atención y protección a las mujeres;

- VIII.** Mejorar la calidad de la atención, que se preste a las mujeres víctimas;
- IX.** Participar activamente, en la ejecución del Programa, en el diseño de nuevos modelos de prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres, en colaboración con las demás autoridades encargadas de la aplicación de la presente ley;
- X.** Asegurar que en la prestación de los servicios del sector salud sean respetados los derechos humanos de las mujeres;
- XI.** Capacitar al personal del sector salud, con la finalidad de que detecten la violencia contra las mujeres;
- XII.** Apoyar a las autoridades encargadas de efectuar investigaciones en materia de violencia contra las mujeres, proporcionando la siguiente información:
- a)** La relativa al número de víctimas que se atiendan en los centros y servicios hospitalarios;
 - b)** La referente a las situaciones de violencia que sufren las mujeres;
 - c)** El tipo de violencia por la cual se atendió a la víctima;
 - d)** Los efectos causados por la violencia en las mujeres, y
 - e)** Los recursos erogados en la atención de las víctimas.
- XIII.** Celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia, y
- XIV.** Las demás previstas para el cumplimiento de la presente ley.

Al ramo administrativo 12 Salud, la Cámara de Diputados ha asignado en el periodo 2008-2011, recursos específicos de GEMIG orientados a la atención del tema de la violencia contra las mujeres. Los

montos asignados, identificados en la materia, tenderían a disminuir, con respecto al total del GEMIG registrado en dicho ramo administrativo, en el Anexo correspondiente al presupuesto para mujeres y la igualdad de género (2008 y 2009) y a las erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres (2010 y 2011) del Decreto de PEF.

Los mayores montos referidos al tema de estudio, identificados en el ramo administrativo 12 Salud, se concentran en la acción estratégica orientada a la creación, implementación, desarrollo y garantía de sustentabilidad del Centro de Refugio Público, de las organizaciones sociales y privadas para recepción, orientación, prevención, protección y atención integral de las víctimas de violencia de género, la cual es la única acción estratégica identificada con continuidad en los cuatro años revisados; el PP al que está adscrita se denomina: Atención de la Salud Reproductiva y la Igualdad de Género en Salud y la unidad responsable es el Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva (CNEGSR).

Cabe mencionar que el CNEGSR aplica recursos de GEMIG para diferentes acciones estratégicas, referidas a temáticas como: la violencia contra las mujeres, salud sexual y reproductiva, equidad de género, atención de cáncer mamario, cáncer cérvico uterino, entre otras.

Debido a que la información presupuestal registrada en los informes trimestrales refiere a cada programa presupuestario, sin desagregación por acciones estratégicas o indicadores físicos, no es posible, con base en esta fuente de información, ubicar el ejercicio presupuestal correspondiente a la acción estratégica enunciada.

En lo que concierne a la acción estratégica denominada en 2008: cumplimiento de la LGAMVLV nom 190-ssa1-1999, para ser implementada por la Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud, no se ubicó información presupuestal al respecto, en los informes trimestrales de ese año.

A. Investigación y desarrollo tecnológico en salud

Cuadro 15. **GEMIG para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia 2008 - 2011**

Ramo administrativo: 12 Salud

PP: Investigación y desarrollo tecnológico en salud*

UR: Instituto Nacional de Salud Pública
(Millones de pesos)

Año fiscal	Proyecto	Aprobado	Original ¹	Modificado ¹	Pagado ¹
2008	-	2.0	2.0	2.0	2.0
2009	-	6.0	6.0	6.0	5.9
2010	-	8.0	8.0	8.0	8.0
2011 ²	-	-	-	-	-

Fuente: CEAMEG, con base en Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), PEF aprobado por la Cámara de Diputados; Informes trimestrales publicados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). También se considera la información proporcionada por la Comisión de Equidad y Género.

* Para el ejercicio fiscal 2008 se denominó Instituto Nacional de Salud Pública (Reeducación de agresores de violencia, cumplimiento a la LGAMVLV).

¹ Montos tomados del cuarto informe trimestral para 2008, 2009 y 2010. Informes publicados por la SHCP (www.SHCP.gob.mx).

² No se identifica GEMIG aprobado para el programa en 2011.

El PP: Investigación y desarrollo tecnológico en salud no ha registrado modificaciones en su presupuesto aprobado, en los años en que ha contado con GEMIG para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia. En 2010 se identificó para este programa un monto de 8 mdp como GEMIG para dos acciones estratégicas: a) Programa Piloto del Modelo de Reeducación de Víctimas y Agresores de Violencia de Género (Cumplimiento del PIPASEVM) con 3.0 mdp, y b) Investigación epidemiológica sobre cáncer mamario, con 5.0 mdp.

5. Ramo 14 Trabajo y Previsión Social

Cuadro 16. Programas y acciones del ramo administrativo 14 Trabajo y Previsión Social con presupuesto para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia 2008 - 2011

Programa presupuestario	Unidad responsable	Acción estratégica	Presupuesto aprobado (Millones de pesos)			
			2008*	2009	2010	2011
Total del ramo administrativo en el Anexo de presupuesto para mujeres y la igualdad de género (2008 y 2009); erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres (2010 y 2011)			39.5	55.7	39.2	40.2
Total del presupuesto aprobado en el ramo para acciones relativas al acceso de las mujeres a una vida libre de violencia			-	5.0	-	-
Porcentaje del presupuesto para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia respecto al presupuesto total del ramo aprobado en Anexo			-	9.0	-	-
Programa de Fomento al Empleo	Coordinación General de Empleo	Programa de fomento al empleo para víctimas de violencia de género y de trata de personas	-	5.0	-	-

Fuente: CEAMEG con base en los Anexos relativos a programas para mujeres e igualdad de género, así como de erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres de los Decretos de PEF 2008, 2009, 2010 y 2011. Las acciones estratégicas y sus montos presupuestales fueron tomados de información proporcionada por la Comisión de Equidad y Género.

* Para 2008 el Anexo 9A del Decreto de PEF se refirió a "Conceptos" y no a PP, por lo cual se identifican éstos en los informes trimestrales publicados por la SHCP en ese año.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social no se incluye de manera explícita en la LGAMVLV como parte de las dependencias y entidades que conforman el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, aunque sí se incluye a la violencia laboral como una modalidad de la violencia contra las mujeres.

En el periodo 2008-2011 se identificó en el ramo 14 Trabajo y Previsión Social un programa con GEMIG en 2009, cuya acción estratégica guarda relación con el tema de estudio. El monto de este PP representó 9% del total del GEMIG aprobado para ese ejercicio fiscal, en el citado ramo administrativo.

A. Programa de Fomento al Empleo

Cuadro 17. **GEMIG para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia 2008 - 2011**

Ramo administrativo: 14 Trabajo y Previsión Social

PP: Programa de Fomento al Empleo

UR: Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo
(Millones de pesos)

Año fiscal	Proyecto	Aprobado	Original ¹	Modificado ¹	Pagado ¹
2008	-	-	-	-	-
2009	-	5.0	5.0	5.0	5.0
2010	-	-	-	-	-
2011 ²	-	-	-	-	-

Fuente: CEAMEG, con base en Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), PEF aprobado por la Cámara de Diputados; Informes trimestrales publicados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). También se considera la información proporcionada por la Comisión de Equidad y Género.

¹ Montos tomados del cuarto informe trimestral de 2009 publicado por la SHCP (www.SHCP.gob.mx).

² No se identifica aprobación de GEMIG en 2011 para este programa.

El GEMIG asignado al Programa de Fomento al Empleo en 2009, orientado a la atención del tema de la violencia contra las mujeres, no registró modificaciones en el año y se reportó ejercido en su totalidad. En los otros tres años revisados no se identificó dicho programa presupuestario.

Sin duda, la acción estratégica del programa enunciado es fundamental, ya que refiere al fomento del empleo para víctimas de violencia de género y de trata de personas, requisito básico para potenciar las capacidades de las mujeres, mediante el acceso al trabajo digno, que les permita lograr autonomía económica y empoderamiento personal.

6. Ramo 17 Procuraduría General de la República

Cuadro 18. Programas y acciones del ramo administrativo 17 Procuraduría General de la República con presupuesto para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia 2008 - 2011

Programa presupuestario	Unidad responsable	Acción estratégica	Presupuesto aprobado (Millones de pesos)			
			2008	2009	2010	2011
Total del ramo administrativo en el Anexo de presupuesto para mujeres y la igualdad de género (2008 y 2009); erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres (2010 y 2011)			236.3	104.9	113.7	126.1
Total del presupuesto aprobado en el ramo para acciones relativas al acceso de las mujeres a una vida libre de violencia			236.3	94.9	103.7	106.1
Porcentaje del presupuesto para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia respecto al presupuesto total del ramo aprobado en Anexo			100.0	90.5	91.2	84.1
Combate a delitos del fuero federal / Investigar y perseguir los delitos del orden federal ¹	Procuraduría General de la República	Investigar los asesinatos y desapariciones de mujeres	166.3	-	-	-
		Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con Actos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (Fevimtra)	-	80.0	78.8	85.5
	Instituto de Capacitación y Profesionalización en Procuración de Justicia	Programa de formación, capacitación y especialización de agentes del ministerio público y del personal encargado de la procuración de justicia en materia de derechos humanos de las mujeres	-	3.8	10.0	-
Promoción del respeto a los derechos Humanos	Procuraduría General de la República	Programa Refugio de Mujeres víctimas de violencia y de trata (cumplimiento a la LGAMVLV)	70.0	-	-	-

continúa

continuación

Programa presupuestario	Unidad responsable	Acción estratégica	Presupuesto aprobado (Millones de pesos)			
			2008	2009	2010	2011
Promoción del respeto a los derechos Humanos	Procuraduría General de la República	Fevimtra. Acciones para la prevención, atención y sanción de la trata de personas, sustentabilidad del refugio para víctimas de violencia de género y del delito de trata de personas	-	11.1	14.9	20.6

Fuente: CEAMEG con base en los Anexos relativos a programas para mujeres e igualdad de género, así como de erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres de los Decretos de PEF 2008, 2009, 2010 y 2011. Las acciones estratégicas y sus montos presupuestales fueron tomados de información proporcionada por la Comisión de Equidad y Género.

LGAMVLV: Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

* Para 2008 el Anexo 9A del Decreto de PEF se refirió a "Conceptos" y no a PP, por lo cual se identifican éstos en los informes trimestrales publicados por la SHCP en ese año.

¹ Para el ejercicio fiscal 2011 el programa presupuestario cambia de nombre, el antes PP: Combate a delitos del fuero federal, pasa a ser PP: Investigar y perseguir los delitos del orden federal.

La Procuraduría General de la República (PGR) es una entidad federal con atribuciones y responsabilidades estratégicas para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia. En la LGAMVLV se establece, entre otras disposiciones, lo siguiente:

ARTÍCULO 47.- Corresponde a la Procuraduría General de la República:

- I. Promover la formación y especialización de Agentes de la Policía Federal Investigadora, Agentes del Ministerio Público y de todo el personal encargado de la procuración de justicia en materia de derechos humanos de las mujeres;
- II. Proporcionar a las víctimas orientación y asesoría para su eficaz atención y protección, de conformidad con la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, su Reglamento y demás ordenamientos aplicables;
- III. Dictar las medidas necesarias para que la Víctima reciba atención médica de emergencia;
- IV. Proporcionar a las instancias encargadas de rea-

lizar estadísticas las referencias necesarias sobre el número de víctimas atendidas;

V. Brindar a las víctimas la información integral sobre las instituciones públicas o privadas encargadas de su atención;

VI. Proporcionar a las víctimas información objetiva que les permita reconocer su situación;

VII. Promover la cultura de respeto a los derechos humanos de las mujeres y garantizar la seguridad de quienes denuncian;

VIII. Celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia, y

IX. Las demás previstas para el cumplimiento de la presente ley.

En el periodo 2008-2011 se identificaron recursos de GEMIG asignados a la PGR, cuyas acciones estratégicas para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia se centrarían en líneas de trabajo, sobre todo, en los ámbitos de atención y sanción de la violencia contra las mujeres.

Los montos de GEMIG en la materia de estudio, identificados en el ramo 17 Procuraduría General de la República registraron variaciones en el periodo revisado; con relación a 2008, éstas implicarían decrementos presupuestales.

A partir de 2009, las acciones estratégicas correspondientes a la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (Fevimtra) han mantenido la etiquetación presupuestal. Es importante destacar que la Fevimtra es una instancia estratégica en el ámbito federal para hacer efectivo el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. Asimismo, cabe enunciar que la Fevimtra, a la fecha, no cuenta con clave presupuestal, por lo que no es unidad responsable de gasto, aunque sí aplique recursos de GEMIG. Lo relativo a su información presupuestal es reportada a través de la unidad responsable denominada Procuraduría General de la República.

A. Promoción del respeto a los derechos humanos

Cuadro 19. **GEMIG para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia 2008 - 2011**

Ramo administrativo: 17 Procuraduría General de la República

PP: Promoción del respeto a los derechos humanos*

UR: Procuraduría General de la República

(Millones de pesos)

Año fiscal	Proyecto	Aprobado	Original¹	Modificado¹	Pagado¹
2008	-	70.0	70.0	1.7	0.0
2009	-	11.1	11.1	11.1	11.0
2010	14.9	14.9	14.9	15.0	10.0
2011	20.6	20.6	-	-	-

Fuente: CEAMEG, con base en Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), PEF aprobado por la Cámara de Diputados; Informes trimestrales publicados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). También se considera la información proporcionada por la Comisión de Equidad y Género.

*Para el ejercicio fiscal 2008 se denominó Programa Refugio de Mujeres Víctimas de Violencia y de Trata (cumplimiento a la LGAMVLV).

¹ Montos tomados del cuarto informe trimestral para 2008, 2009 y 2010. Informes publicados por la SHCP (www.SHCP.gob.mx).

Para el PP Promoción del respeto a los derechos humanos, en el ejercicio fiscal 2008, se identificó como GEMIG aprobado 70.0 mdp, los cuales se habrían modificado a 1.7 mdp, cantidad que no registró avances al cierre del año en el rubro “pagado”. Para 2009 el presupuesto pagado al cuarto trimestre representó 99.0% y en 2010 éste constituiría 66.6% del presupuesto modificado.

B. Combate a delitos del fuero federal / Investigar y perseguir los delitos del orden federal

Cuadro 20. GEMIG para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia 2008 - 2011

Ramo administrativo: 17 Procuraduría General de la República

PP: Combate a delitos del fuero federal

/ Investigar y perseguir los delitos del orden federal*

UR: Procuraduría General de la República
(Millones de pesos)

Año fiscal	Proyecto	Aprobado	Original ¹	Modificado ¹	Pagado ¹
2008	166.3	166.3	166.3	244.8	240.3
2009	-	83.8	83.8	83.8	83.8
2010	3.8	88.8	88.8	89.1	87.5
2011	85.5	85.5	-	-	-

Fuente: CEAMEG, con base en Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), PEF aprobado por la Cámara de Diputados; Informes trimestrales publicados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). También se considera la información proporcionada por la Comisión de Equidad y Género.

*Para el ejercicio fiscal 2008 el Anexo 9A del Decreto de PEF se incorporó como Investigar desapariciones y asesinatos de mujeres y para el ejercicio fiscal 2011 el PP cambió de denominación: Investigar y perseguir los delitos del orden federal.

¹ Montos tomados del cuarto informe trimestral para 2008, 2009 y 2010. Informes publicados por la SHCP (www.SHCP.gob.mx).

El PP Combate a delitos del fuero federal, expuesto en el cuadro anterior, cambió en 2011 de denominación a: Investigar y perseguir los delitos del orden federal. En la aplicación de sus recursos de GEMIG, resulta significativa la modificación presupuestal registrada por este programa en 2008, al pasar de 166.3 mdp a 244.8 mdp, esto es, un incremento de 47.2%, con respecto al presupuesto aprobado. En los años siguientes el presupuesto sería menor. En cuanto al presupuesto pagado, con base en los informes del cuarto trimestre de los años revisados, se observaron porcentajes menores de subejercicio.

7. Ramo 20 Desarrollo Social

Cuadro 21. Programas y acciones del ramo administrativo 20 Desarrollo Social con presupuesto para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia 2008 - 2011

Programa presupuestario	Unidad responsable	Acción estratégica	Presupuesto aprobado (Millones de pesos)			
			2008	2009	2010	2011
Total del ramo administrativo en el Anexo de presupuesto para mujeres y la igualdad de género (2008 y 2009); erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres (2010 y 2011)			2 540.0	3 706.9	3 827.2	4 323.9
Total del presupuesto aprobado en el ramo para acciones relativas al acceso de las mujeres a una vida libre de violencia			375.1	484.9	518.8	472.1
Porcentaje del presupuesto para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia respecto al presupuesto total del ramo aprobado en Anexo			14.8	13.1	13.6	10.9
Programa de Coinversión Social	Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol)	Observatorio de violencia social y de género	11.0	-	11.0	10.0
		Centros de Atención Externa de Refugios	-	20.0	51.9	-
Rescate de Espacios Públicos	Dirección General de Equipamiento e Infraestructura en Zonas Urbano Marginadas	Programa de equipamiento de servicios urbanos en los municipios de mayor índice de violencia contra las mujeres Sinavim (2008, 2009) y Programa de Ciudades Seguras (2010 y 2011).	60.0	57.1	46.3	46.3
Programa Hábitat	Unidad de Programas de Atención a la Pobreza Urbana	Construcción de Refugios y de Centros de Atención Integral para mujeres víctimas de violencia	104.1	-	212.8	212.8
Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas para implementar y ejecutar programas de prevención de la violencia contra las mujeres	Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol)	Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas para implementar y ejecutar programas de prevención de la violencia contra las mujeres	200.0	196.8	196.8	203.0

continúa

continuación

Programa presupuestario	Unidad responsable	Acción estratégica	Presupuesto aprobado (Millones de pesos)			
			2008	2009	2010	2011
Definición y conducción de la política del desarrollo social, el ordenamiento territorial y la vivienda	Procuraduría General de la República	Construcción de Refugios y de Centros de Atención Integral para mujeres víctimas de violencia, Casas de la Adulta Mayor; y Observatorios de Violencia Social y de Género	-	211.0	-	-

Fuente: CEAMEG con base en los Anexos relativos a programas para mujeres e igualdad de género, así como de erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres de los Decretos de PEF 2008, 2009, 2010 y 2011. Las acciones estratégicas y sus montos presupuestales fueron tomados de información proporcionada por la Comisión de Equidad y Género.

* Para 2008 el Anexo 9A del Decreto de PEF se refirió a "Conceptos" y no a PP, por lo cual se identifican éstos en los informes trimestrales publicados por la SHCP en ese año.

En lo que concierne a las atribuciones y responsabilidades que corresponde atender a la Secretaría de Desarrollo Social, para coadyuvar a garantizar a las mujeres una vida libre de violencia, la LGA-MVLV establece lo siguiente:

ARTÍCULO 43.- Corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social:

- I. Fomentar el desarrollo social desde la visión de protección integral de los derechos humanos de las mujeres con perspectiva de género, para garantizarles una vida libre de violencia;
- II. Coadyuvar en la promoción de los Derechos Humanos de las Mujeres;
- III. Formular la política de desarrollo social del estado considerando el adelanto de las mujeres y su plena participación en todos los ámbitos de la vida;
- IV. Realizar acciones tendientes a mejorar las condiciones de las mujeres y sus familias que se encuentren en situación de exclusión y de pobreza;
- V. Promover políticas de igualdad de condiciones y oportunidades entre mujeres y hombres, para lograr el adelanto de

las mujeres para su empoderamiento y la eliminación de las brechas y desventajas de género;

VI. Promover políticas de prevención y atención de la violencia contra las mujeres;

VII. Establecer, utilizar, supervisar y mantener todos los instrumentos y acciones encaminados al mejoramiento del Sistema y del Programa;

VIII. Celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia, y

IX. Las demás previstas para el cumplimiento de la presente ley.

En el periodo 2008-2011, el ramo 20 Desarrollo Social ha contado con recursos de GEMIG orientados en la materia de estudio. En este ramo se identifican los mayores montos aprobados para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia. Estos recursos han oscilado entre 10.9% y 14.8% con relación a los montos totales del GEMIG aprobado a dicho ramo, en los Anexos 9A y 10 de los Decretos de PEF correspondientes.

A. Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia Contra las Mujeres (PAIMEF)

Cuadro 22. GEMIG para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia 2008 - 2011

Ramo administrativo: 20 Desarrollo Social

PP: Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia Contra las Mujeres (PAIMEF)

UR: Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol)
(Millones de pesos)

Año fiscal	Proyecto	Aprobado	Original¹	Modificado¹	Pagado¹
2008	200.0	200.0	196.8	183.0	155.6
2009	196.8	196.8	196.8	185.0	184.7

continúa

continuación

Año fiscal	Proyecto	Aprobado	Original ¹	Modificado ¹	Pagado ¹
2010	196.8	196.8	196.8	181.8	181.8
2011	194.0	203.0	-	-	-

Fuente: CEAMEG, con base en Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), PEF aprobado por la Cámara de Diputados; Informes trimestrales publicados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). También se considera la información proporcionada por la Comisión de Equidad y Género.

¹ Montos tomados del cuarto informe trimestral para 2008, 2009 y 2010. Informes publicados por la SHCP (www.SHCP.gob.mx).

El PAIMEF es el programa con el mayor monto de GEMIG para la atención del tema del acceso de las mujeres a una vida libre de violencia en el periodo 2008-2011, tanto en el ramo administrativo 20 Desarrollo Social, como en relación a los otros ramos en los que se identificó GEMIG en la materia.

El PAIMEF ha registrado montos presupuestales similares en los años revisados. De hecho en 2008, 2009 y 2010 el presupuesto original registrado en los informes trimestrales, publicados por la SHCP es coincidente. Respecto a los montos modificados, en los años revisados, éstos han implicado disminuciones presupuestales. En 2008 la reducción fue de 17 mdp; en 2009 fue de 11.8 mdp; y para 2010 se disminuyeron 15 mdp. En cuanto al ejercicio presupuestal, en 2008 se reportó el menor porcentaje pagado -85%- con relación al presupuesto modificado.

Para el ejercicio fiscal 2011, la Cámara de Diputados aprobó una ampliación de 9 mdp al presupuesto del PAIMEF, con respecto a lo propuesto por el Ejecutivo Federal, con lo cual el programa alcanzó un monto de 203 mdp.

B. Rescate de Espacios Públicos

Cuadro 23. **GEMIG para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia 2008 - 2011**

Ramo administrativo: 20 Desarrollo Social

PP: Rescate de Espacios Públicos

UR: Dirección General de Equipamiento e Infraestructura en Zonas
(Millones de pesos)

Año fiscal	Proyecto	Aprobado	Original ¹	Modificado ¹	Pagado ¹
2008	-	60.0	60.0	60.0	60.0
2009	57.1	57.1	57.1	57.1	57.1
2010	46.3	46.3	46.3	46.3	46.3
2011 ²	46.3	46.3	-	-	-

Fuente: CEAMEG, con base en Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), PEF aprobado por la Cámara de Diputados; Informes trimestrales publicados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). También se considera la información proporcionada por la Comisión de Equidad y Género.

¹ Montos tomados del cuarto informe trimestral para 2008, 2009 y 2010. Informes publicados por la SHCP (www.SHCP.gob.mx).

El PP Rescate de Espacios Públicos registró disminuciones en su presupuesto en el periodo revisado, inclusive para 2011, ya que si bien en este año su presupuesto (46.3 mdp) nominalmente refiere a la misma cantidad de recursos del año anterior, al considerar la inflación, el monto presupuestal tiene distinto valor de adquisición que en 2010. En lo que concierne al presupuesto pagado, el programa ha reportado aplicado el total de sus recursos de GEMIG en los años analizados.

C. Programa de Coinversión Social

Cuadro 24. **GEMIG para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia 2008 - 2011**

Ramo administrativo: 20 Desarrollo Social

PP: Programa de Coinversión Social

UR: Indesol

(Millones de pesos)

Año fiscal	Proyecto	Aprobado	Original ¹	Modificado ¹	Pagado ¹
2008	-	11.0	11.0	11.0	8.9
2009	-	20.0	20.0	20.0	11.7
2010	62.9	62.9	62.9	62.9	62.9
2011 ²	62.9	62.9	-	-	-

Fuente: CEAMEG, con base en Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), PEF aprobado por la Cámara de Diputados; Informes trimestrales publicados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). También se considera la información proporcionada por la Comisión de Equidad y Género.

¹ Montos tomados del cuarto informe trimestral para 2008, 2009 y 2010. Informes publicados por la SHCP (www.SHCP.gob.mx).

² Aún cuando al PP Coinversión Social se le aprobaron 62.9 mdp en 2011, es pertinente mencionar que la etiquetación de la Comisión de Equidad y Género refiere que 10.0 mdp son para la acción estratégica: Observatorios de violencia social y de género. Los 52.9 mdp restantes son para la acción estratégica: Convocatorias de Equidad de Género, en la cual no se puede identificar el monto específico para temas de violencia contra las mujeres.

Respecto al Programa de Coinversión Social, en el periodo 2008-2011 se observan incrementos en su presupuesto; si bien en 2011, de mantenerse el monto aprobado, ello representaría en términos reales una disminución presupuestal, con respecto al año anterior, por los efectos inflacionarios.

En los años considerados, el GEMIG del programa referido, aprobado por la Cámara de Diputados, no habría registrado modificaciones. En cuanto a la aplicación de los recursos, en 2010 el programa reportó pagado el total de su presupuesto; para el ejercicio fiscal 2008 el pago de los recursos alcanzó 80.9% y, para 2009 sería de 58.5% del presupuesto aprobado.

D. Programa Hábitat

Cuadro 25. **GEMIG para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia 2008 - 2011**

Ramo administrativo: 20 Desarrollo Social

PP: Hábitat*

UR: Unidad de Programas de Atención de la Pobreza Urbana
(Millones de pesos)

Año fiscal	Proyecto	Aprobado	Original ¹	Modificado ¹	Pagado ¹
2008	-	104.1	104.1	104.1	85.7
2009	-	-	211.0	239.6	239.6
2010	212.8	212.8	212.8	329.0	329.0
2011 ²	212.8	232.8	-	-	-

Fuente: CEAMEG, con base en Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), PEF aprobado por la Cámara de Diputados; Informes trimestrales publicados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). También se considera la información proporcionada por la Comisión de Equidad y Género.

*En el Anexo 9A del Decreto de PEF 2008 aparece como: Programa Hábitat (incluyendo construcción de refugios, cumplimiento a la LGAMVLV).

¹ Montos tomados del cuarto informe trimestral para 2008, 2009 y 2010. Informes publicados por la SHCP (www.SHCP.gob.mx).

² Al programa le fueron aprobados 232.8 mdp, pero según la etiquetación realizada por la Comisión de Equidad y Género, 212.8 mdp se asignaron para la acción estratégica: Construcción de refugios y centros de atención integral para mujeres víctimas de violencia. Los 20.0 mdp restantes se asignaron para la acción estratégica: Creación de estancias de día para adultas mayores en Centros de Desarrollo Comunitarios, sin que se logre identificar relación de dicha acción con temas de violencia contra las mujeres.

Al programa Hábitat se le han asignado recursos importantes de GEMIG en el periodo revisado. Con base en sus indicadores reportados en los informes trimestrales, tales recursos no se aplicarían en su totalidad de manera específica para el tema referido a la atención de la violencia contra las mujeres.

En 2008 el presupuesto aprobado al programa por la Cámara de Diputados no registró modificaciones. Al cierre del año se reportó pagado 82.3% del mismo. Para 2009, en el Anexo 9A del Decreto de PEF no fue incluido este programa en la etiquetación de recursos de GEMIG; si bien, la SHCP asignó a este programa 211.0 mdp, que se incrementaron a 239.6 mdp como presupuesto modificado, este monto fue reportado pagado en su totalidad, en el cuarto informe trimestral del año.

En el ejercicio fiscal 2010 la SHCP modificó el presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados, y éste ascendió a 329.0 mdp, cantidad reportada pagada en su totalidad al cierre del año. Para 2011, la Cámara de Diputados dispuso una ampliación presupuestal para el programa de 20.0 mdp, con respecto a lo propuesto por el Ejecutivo Federal.

En consideración a lo antes expuesto, es importante considerar que en el ramo 20 Desarrollo Social, los programas presupuestarios que han registrado continuidad en el periodo revisado (2008-2011) son: Rescate de Espacios Públicos y Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas para implementar y ejecutar programas de prevención de la violencia contra las mujeres (PAIMEF). En el caso del Programa de Coinversión Social si bien éste contó con recursos etiquetados en los cuatro años revisados, se puede identificar que tal etiquetación fue para la atención de distintas acciones estratégicas, incluyendo el tema de estudio.

8. Ramo 36 Seguridad Pública

Cuadro 26. Programas y acciones del ramo administrativo 36 Seguridad Pública con presupuesto para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia 2008 - 2011

Programa presupuestario	Unidad responsable	Acción estratégica	Presupuesto aprobado (Millones de pesos)			
			2008	2009	2010	2011
Total del ramo administrativo en el Anexo de presupuesto para mujeres y la igualdad de género (2008 y 2009); erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres (2010 y 2011)			40.0	15.0	25.3	26.5
Total del presupuesto aprobado en el ramo para acciones relativas al acceso de las mujeres a una vida libre de violencia			40.0	15.0	25.3	26.5
Porcentaje del presupuesto para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia respecto al presupuesto total del ramo aprobado en Anexo			100.0	65.2	100.0	100.0
Fomento de la cultura de la participación ciudadana en la prevención del delito y el respeto a los derechos humanos ¹	Dirección General de Vinculación y Participación Ciudadana	Integración del Banco Nacional de Datos e Información sobre casos de violencia contra las mujeres	15.0	-	-	-
		Prevención del delito contra las mujeres	15.0	-	-	-
Dirección General de Recursos Humanos, Capacitación (Cumplimiento a la LGAMVLV) ²	Dirección General de Recursos Humanos	Capacitar al personal de las instancias policiales para atender los casos de violencia contra las mujeres	10.0	-	-	-
Fomento de la cultura de la participación ciudadana en la prevención del delito y el respeto de los derechos humanos	Dirección General de Vinculación y Participación Ciudadana	Banco Nacional de Datos de casos de Violencia contra las Mujeres	-	5.0	-	-
	Dirección General de Derechos Humanos	Prevención de la violencia contra las mujeres	-	10.0	-	-

continúa

continuación

Programa presupuestario	Unidad responsable	Acción estratégica	Presupuesto aprobado (Millones de pesos)			
			2008	2009	2010	2011
Fomento de la cultura de la participación ciudadana en la prevención del delito en el marco de la Equidad de Género	Dirección General de Vinculación y Participación Ciudadana	Banco Nacional de Datos de casos de Violencia contra las Mujeres	-	-	15.3	10.0
		Prevención del delito contra las mujeres	-	-	10.0	16.5

Fuente: CEAMEG con base en los Anexos relativos a programa para mujeres e igualdad de género, así como de erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres de los Decretos de PEF 2008, 2009, 2010 y 2011. Las acciones estratégicas y sus montos presupuestales fueron tomados de información proporcionada por la Comisión de Equidad y Género.

* Para 2008 el Anexo 9A del Decreto de PEF se refirió a "Conceptos" y no a PP, por lo cual se identifican éstos en los informes trimestrales publicados por la SHCP en ese año.

¹ En el Anexo 9A del Decreto de PEF 2008, se indica que 15.0 mdp son para el concepto: Desarrollo de Instrumentos para la Prevención del Delito (Banco Nacional de datos, Cumplimiento a la LGAMVLV), y 15.0 mdp se aprobaron para el concepto: Fomento de la cultura de la participación ciudadana en la prevención del delito (Cumplimiento a la LGAMVLV).

² En el Anexo 9A del Decreto de PEF 2008 se definió con el concepto "Dirección General de Recursos Humanos, Capacitación (Cumplimiento a la LGAMVLV)", pero se trata del PP Desarrollo de instrumentos para la prevención del delito.

En la LGAMVLV se establecen atribuciones y responsabilidades específicas para la Secretaría de Seguridad Pública.

ARTÍCULO 44.-Corresponde a la Secretaría de Seguridad Pública:

- I. Capacitar al personal de las diferentes instancias policiales para atender los casos de violencia contra las mujeres;
- II. Tomar medidas y realizar las acciones necesarias, en coordinación con las demás autoridades, para alcanzar los objetivos previstos en la presente ley;
- III. Integrar el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres;
- IV. Diseñar la política integral para la prevención de

delitos violentos contra las mujeres, en los ámbitos público y privado;

V. Establecer las acciones y medidas que se deberán tomar para la reeducación y reinserción social del agresor;

VI. Ejecutar y dar seguimiento a las acciones del Programa que le correspondan;

VII. Formular acciones y programas orientados a fomentar la cultura del respeto a los derechos humanos de las mujeres;

VIII. Diseñar, con una visión transversal, la política integral con perspectiva de género orientada a la prevención, atención, sanción y erradicación de los delitos violentos contra las mujeres;

IX. Establecer, utilizar, supervisar y mantener todos los instrumentos y acciones encaminados al mejoramiento del Sistema y del Programa;

X. Celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia, y

XI. Las demás previstas para el cumplimiento de la presente ley.

En el periodo 2008-2011 se han asignado recursos etiquetados como GEMIG al ramo administrativo 36 Seguridad Pública, cuyas acciones estratégicas están orientadas fundamentalmente a la atención del tema de la violencia contra las mujeres. A excepción de 2009, en los demás años revisados, los recursos en la materia han constituido el total del GEMIG asignado a este ramo administrativo.

En 2009 se identificó en el ramo referido una disminución en el monto presupuestal en la materia, ya que mientras en 2008 contó con 40.0 mdp, en 2009 sólo se identificaron 15.0 mdp. En los siguientes años (2010 y 2011), el GEMIG asignado al ramo en el tema de estudio volvió a ascender, aunque su monto en ambos años sería menor al identificado en 2008.

A. Desarrollo de instrumentos para la prevención del delito

Cuadro 27. **GEMIG para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia 2008 - 2011**

Ramo administrativo: 36 Seguridad Pública

PP: Desarrollo de instrumentos para la prevención del delito*

UR: Dirección General de Recursos Humanos

(Millones de pesos)

Año fiscal	Proyecto	Aprobado	Original ¹	Modificado ¹	Pagado ¹
2008	-	10.0	10.0	10.0	10.0

Fuente: CEAMEG, con base en Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), PEF aprobado por la Cámara de Diputados; Informes trimestrales publicados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). También se considera la información proporcionada por la Comisión de Equidad y Género.

* En el Anexo 9A del Decreto de PEF 2008 se denominó: Dirección General de Recursos Humanos, Capacitación (Cumplimiento a la LGAMVLV)

¹ Montos tomados del cuarto informe trimestral para 2008 publicado por la SHCP (www.SHCP.gob.mx).

El programa presupuestario denominado: Desarrollo de instrumentos para la prevención del delito no registró modificaciones presupuestales en 2008. En el cuarto informe trimestral del citado año se reportó pagado en su totalidad el presupuesto aprobado. En los siguientes años ya no se identificó como tal, dicho programa con GEMIG.

B. Fomento de la cultura de la participación ciudadana en la prevención del delito en el marco de la equidad de género

Cuadro 28. GEMIG para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia 2008 - 2011

Ramo administrativo: 36 Seguridad Pública

PP: Fomento de la cultura de la participación ciudadana en

la prevención del delito en el marco de la Equidad de Género*

UR: Dirección General de Vinculación y Participación Ciudadana

(Millones de pesos)

Año fiscal	Proyecto	Aprobado	Original¹	Modificado¹	Pagado¹
2008	-	30.0	30.0	30.0	5.2
2009	-	15.0	15.0	15.0	4.6
2010	9.3	25.3	25.3	3.5	3.0
2011	26.5	26.5	-	-	-

Fuente: CEAMEG, con base en Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), PEF aprobado por la Cámara de Diputados; Informes trimestrales publicados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). También se considera la información proporcionada por la Comisión de Equidad y Género.

*En el Anexo 9A del Decreto de PEF 2008 se implican en este programa dos conceptos: Desarrollo de Instrumentos para la Prevención del Delito (Banco Nacional de datos, Cumplimiento a la LGAMVLV), así como el de Fomento de la cultura de la participación ciudadana en la prevención del delito (Cumplimiento a la LGAMVLV). Cada uno de los conceptos fue etiquetado con 15.0 mdp. También es importante mencionar que en el Anexo 9A del Decreto de PEF 2009, el programa se denomina: Fomento de la cultura de la participación ciudadana en la prevención del delito y el respeto a los derechos humanos, y para el ejercicio fiscal 2010 y 2011, en el Anexo 10 el programa se denomina: Fomento de la cultura de la participación ciudadana en la prevención del delito en el marco de la Equidad y Género (Cumplimiento a la LGAMVLV).

¹ Montos tomados del cuarto informe trimestral para 2008, 2009 y 2010. Informes publicados por la SHCP (www.SHCP.gob.mx).

En el programa presupuestario: Fomento de la cultura de la participación ciudadana, se concentra gran parte de las acciones con GEMIG que la Secretaría de Seguridad Pública realiza para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia.

En el presupuesto reportado pagado en los informes del cuarto trimestre de 2008, 2009 y 2010 se identificaron montos menores a lo registrado como presupuesto modificado. En 2008 el ejercicio presupuestal habría sido de 17.3% con respecto al presupuesto modifi-

cado, para 2009 sería de 30.7% y en 2010 se reportó pagado 84.6% del total del presupuesto modificado de este programa.

En 2010 el citado programa registró una modificación presupuestal relevante, ya que de los 25.3 mdp aprobados, éstos se redujeron a 3.5 mdp, como presupuesto modificado, lo que representó un decremento de 86.1%.

En la revisión al ramo administrativo 36 Seguridad Pública, se ubicaron dos acciones estratégicas que han tenido continuidad en los cuatro años analizados: a) La acción relativa al Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres y b) Prevención del delito contra las mujeres. La acción estratégica referida a la capacitación al personal de las instancias policiales sólo se identificó con recursos de GEMIG en 2008.

9. Ramo 38 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

Cuadro 29. Programas y acciones del ramo administrativo 38 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) con presupuesto para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia 2008 - 2011

Programa presupuestario	Unidad responsable	Acción estratégica	Presupuesto aprobado (Millones de pesos)			
			2008	2009	2010	2011
Total del ramo administrativo en el Anexo de presupuesto para mujeres y la igualdad de género (2008 y 2009); erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres (2010 y 2011)			20.0	20.0	20.0	20.0
Total del presupuesto aprobado en el ramo para acciones relativas al acceso de las mujeres a una vida libre de violencia			20.0	20.0	20.0	20.0
Porcentaje del presupuesto para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia respecto al presupuesto total del ramo aprobado en Anexo			100.0	100.0	100.0	100.0
Apoyos institucionales para actividades científicas, tecnológicas y de innovación	Conacyt	Otorgar recursos para desarrollar investigación multidisciplinaria encaminada a crear modelos de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, así como investigaciones que contribuyan a la igualdad entre los géneros	20.0	20.0	20.0	20.0

Fuente: CEAMEG con base en los Anexos relativos a programas para mujeres e igualdad de género, así como de erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres de los Decretos de PEF 2008, 2009, 2010 y 2011. Las acciones estratégicas y sus montos presupuestales fueron tomados de información proporcionada por la Comisión de Equidad y Género.

* Para 2008 el Anexo 9A del Decreto de PEF se refinó a "Conceptos" y no a PP, por lo cual se identifican éstos en los informes trimestrales publicados por la SHCP en ese año.

Como se observa en el cuadro anterior, el ramo administrativo 38 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología registró sólo una acción estratégica para la cual se ha destinado GEMIG de manera consistente en los cuatro años revisados. Los montos reportados en el periodo refieren a la misma cantidad de recursos asignados cada año, 20.0 mdp; si bien, en términos reales dicha cantidad representa una disminución de recursos cada año, debido a los efectos inflacionarios.

Cuadro 30. GEMIG para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia 2008 - 2011

Ramo administrativo: 38 Conacyt
 PP: Apoyos institucionales para actividades científicas, tecnológicas y de innovación
 UR: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt)
 (Millones de pesos)

Año fiscal	Proyecto	Aprobado	Original ¹	Modificado ¹	Pagado ¹
2008	-	20.0	20.0	20.0	20.0
2009	-	20.0	20.0	20.0	20.0
2010	-	20.0	20.0	20.0	20.0
2011	20.0	20.0	-	-	-

Fuente: CEAMEG, con base en Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), PEF aprobado por la Cámara de Diputados; Informes trimestrales publicados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). También se considera la información proporcionada por la Comisión de Equidad y Género.

¹ Montos tomados del cuarto informe trimestral para 2008, 2009 y 2010. Informes publicados por la SHCP (www.SHCP.gob.mx).

A. Apoyos institucionales para actividades científicas, tecnológicas y de innovación

El programa denominado: Apoyos institucionales para actividades científicas, tecnológicas y de innovación, implementado por el Conacyt, reportó en el cuarto informe trimestral de 2008, 2009 y 2010, haber pagado la totalidad del GEMIG aprobado anualmente (20

mdp), el cual no ha registrado modificaciones en los ejercicios fiscales revisados.

Como se expuso previamente, en términos nominales se trata del mismo monto asignado de manera anual en el periodo revisado, si bien en términos reales estos recursos implicarían un menor presupuesto de GEMIG asignado año con año al citado programa presupuestario.

Cuadro 31. Programas y acciones del ramo administrativo 40 INEG con presupuesto para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia 2008 - 2011

Programa presupuestario	Unidad responsable	Acción estratégica	Presupuesto aprobado (Millones de pesos)			
			2008	2009	2010	2011
Total del ramo administrativo en el Anexo de presupuesto para mujeres y la igualdad de género (2008 y 2009); erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres (2010 y 2011)			-	46.0	34.1	178.5
Total del presupuesto aprobado en el ramo para acciones relativas al acceso de las mujeres a una vida libre de violencia			-	-	-	141.5
Porcentaje del presupuesto para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia respecto al presupuesto total del ramo aprobado en Anexo			-	-	-	79.3
Producción y difusión de información estadística y geográfica de interés nacional	Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEG)	Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH 2011) ¹	-	-	-	136.5
		Generación de Información para procuración e impartición de justicia con perspectiva de género	-	-	-	5.0

Fuente: CEAMEG con base en los Anexos relativos a programas para mujeres e igualdad de género, así como de erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres de los Decretos de PEF 2008, 2009, 2010 y 2011. Las acciones estratégicas y sus montos presupuestales fueron tomados de información proporcionada por la Comisión de Equidad y Género.

* Para 2008 el Anexo 9A del Decreto de PEF se refirió a "Conceptos" y no a PP, por lo cual se identifican éstos en los informes trimestrales publicados por la SHCP en ese año.

¹ Se considera esta acción estratégica debido a que en la ENDIREH 2006 se incorporó el tema de violencia en los hogares.

10. Ramo 40 Instituto Nacional de Estadística y Geografía

La inclusión del ramo administrativo 40 Instituto Nacional de Estadística y Geografía en el Anexo con recursos de GEMIG, en el Decreto de PEF, se identificó a partir de 2009, aunque es en 2011 cuando se ubican acciones estratégicas con GEMIG para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia.

A. Producción y difusión de información estadística y geográfica de interés nacional

Se considera a la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) como una acción estratégica referida al tema de estudio, en consideración a que las encuestas previas: ENDIREH 2003 y ENDIREH 2006 incorporaron indicadores relativos a la prevalencia, frecuencia y magnitud de diferentes tipos y modalidades de violencia que sufren las mujeres en México.

Asimismo, en 2011 se identificó en el citado ramo administrativo, la acción estratégica referida a la generación de información para procuración e impartición de justicia con perspectiva de género.

Las acciones estratégicas enunciadas sumarían 141.5 mdp en 2011. Es importante considerar que, debido a que los datos presupuestales registrados en los informes trimestrales, publicados por la SHCP, no se desagregan por acciones estratégicas, sólo podrá identificarse al cierre del año los datos referidos al monto total del programa presupuestario al que se adscriben las acciones estratégicas en comentario. El presupuesto aprobado del PP en 2011 asciende a 178.5 mdp.

III. Presupuesto para la atención del tema de la trata de personas

A partir de 2009 se ha identificado en programas presupuestarios con GEMIG, la inclusión de acciones estratégicas referidas a la atención del tema de la trata de personas. En algunos PP se incluyeron acciones estratégicas referidas a este tema de manera conjunta con

aquellas orientadas al acceso de las mujeres a una vida libre de violencia. Los programas presupuestarios que registraron tal situación han sido expuestos en los apartados previos del presente estudio.

Las acciones estratégicas en torno al tema de la trata de personas, así como sus montos de GEMIG aprobados se presentan en el siguiente cuadro:

Cuadro 32. Acciones estratégicas y programas presupuestarios para atender exclusivamente el tema de trata de personas 2008-2011

Ramo administrativo y programa presupuestario	Unidad responsable	Acción estratégica	Presupuesto etiquetado (Millones de pesos)			
			2008	2009	2010	2011
Totales del Anexo relativo al presupuesto para mujeres y la igualdad de género (2008 y 2009) y de erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres (2010 y 2011)			7,024.8	8,981.6	10,920.7	14,916.4
Totales			-	29.0	17.3	26.0
Porcentaje respecto al total del Anexo			-	0.3	0.2	0.2
O4 Gobernación. Servicios migratorios en fronteras, puertos y aeropuertos	Instituto Nacional de Migración	Acciones para la prevención, atención y sanción de la trata de personas	-	3.0	-	-
O4 Gobernación. Divulgación de las acciones en materia de derechos humanos	Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos	Campaña para la prevención, atención y sanción de la trata de personas	-	1.0	-	-
O5 Relaciones Exteriores. Protección y asistencia consular	Dirección General de Protección y Asuntos Consulares / Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior	Programa de protección y asistencia a las víctimas de trata de personas	-	5.0	5.0	-
O9 Comunicaciones y Transportes. Definición y conducción de la política de comunicaciones y transportes	Subsecretaría de Transportes	Diseño y desarrollo de acciones para la prevención, atención y sanción de la trata de personas	-	5.0	-	-

continúa

continuación

Ramo administrativo y programa presupuestario	Unidad responsable	Acción estratégica	Presupuesto etiquetado (Millones de pesos)			
			2008	2009	2010	2011
12 Salud. Promoción de la salud, prevención y control de enfermedades crónicas degenerativas y transmisibles y lesiones	Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud	Campaña informativa sobre los riesgos que sufren las víctimas del delito de trata de personas	-	5.0	5.0	-
17 Procuraduría General de la República. Combate a la delincuencia organizada	Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada	Acciones para la prevención, atención y sanción de la trata de personas	-	10.0	-	10.0
17 Procuraduría General de la República. Investigar y perseguir los delitos relativos a la Delincuencia Organizada	Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada	Acciones para la investigación y persecución del delito de la trata de personas con perspectiva de género	-	-	-	10.0
21 Turismo. Establecer y conducir la política de turismo	Dirección General de Planeación Estratégica y Política Sectorial	Acciones para la prevención y atención de la trata de personas	-	-	7.3	4.5
21 Turismo. Apoyo a la competitividad y prestadores de servicios turísticos	Dirección General de Desarrollo de la Cultura Turística	Sensibilizar y capacitar al personal del sector turístico para detectar y prevenir la trata de personas	-	-	-	1.5

Fuente: CEAMEG, con base en información proporcionada por la Comisión de Equidad y Género.

Para gran parte de las acciones estratégicas referidas al tema de la trata de personas no se identificó continuidad en el periodo revisado. El mayor monto presupuestal para el tema se ubicó en 2009; en términos generales, el porcentaje que representó el presupuesto en la materia, en el periodo revisado, sería menor a 1%, con relación al total del presupuesto aprobado como GEMIG.

Conclusiones

La asignación de recursos presupuestarios para dar cumplimiento al marco normativo en materia de los derechos humanos de las mujeres, incluyendo el derecho a una vida libre de violencia, es un requisito fundamental para dar viabilidad a las políticas públicas orientadas a promover la igualdad sustantiva, el desarrollo integral, la dignidad humana, la no discriminación y la libertad de las mujeres.

En este estudio se ha procurado un acercamiento a la identificación del presupuesto federal asignado y aplicado como Gasto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género (GEMIG), cuyas acciones estratégicas definidas por la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados, están orientadas a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

Los datos expuestos se centran en la revisión de los recursos públicos incluidos en el anexo relativo al Presupuesto para Mujeres y la Igualdad de Género (Anexo 9A en 2008 y 2009) y el anexo de Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (Anexo 10 en 2010 y 2011) del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Los elementos atendidos para el periodo 2008-2011, con relación al tema de estudio, refieren a los siguientes elementos: a) las acciones estratégicas definidas por la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados; b) los montos presupuestarios aprobados por la Cámara de Diputados; c) las modificaciones en el presupuesto aprobado y d) el presupuesto reportado pagado al cierre del año (los dos últimos incisos para el periodo 2008-2010).

Como parte del marco normativo en torno al GEMIG destaca la inclusión de un artículo sobre la perspectiva de género en el Decreto de PEF, desde el ejercicio fiscal 2008 a la fecha (como antecedente en el Decreto de PEF de 2007 se incluyeron dos artículos transitorios en la materia). Entre las disposiciones del citado artículo se establece que las dependencias y entidades con recursos para las mujeres y la igualdad de género (Anexo correspondiente del Decreto PEF), deben presentar informes trimestrales sobre los avances físicos y presupuestales. Tal disposición contribuye a fortalecer la trans-

Cuadro 33. Presupuesto federal para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia por ramos administrativos

2008	2009	2010	2011
Desarrollo Social (375.1 mdp)	Desarrollo Social (484.9 mdp)	Desarrollo Social (518.8 mdp)	Desarrollo Social (472.1 mdp)
Salud (244.1 mdp)	Salud (192.5 mdp)	Salud (182.0 mdp)	Salud (180.0 mdp)
Procuraduría General de la República (236.3 mdp)	Procuraduría General de la República (94.9 mdp)	Gobernación (235.7 mdp)	Instituto Nacional de Estadística y Geografía (141.5 mdp)
Educación Pública (115.0 mdp)	Gobernación (75.0 mdp)	Procuraduría General de la República (103.7 mdp)	Gobernación (132.1 mdp)
Gobernación (52.3 mdp)	Educación Pública (20.0 mdp) Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (20.0 mdp)	Educación Pública (35.0 mdp)	Procuraduría General de la República (106.1 mdp)
Seguridad Pública (40.0 mdp)	Relaciones Exteriores (16.5 mdp)	Seguridad Pública (25.3 mdp)	Educación Pública (29.6 mdp)
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (20.0 mdp)	Seguridad Pública (15.0 mdp)	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (20.0 mdp)	Seguridad Pública (26.5 mdp)
Relaciones Exteriores (9.8 mdp)	Trabajo y Previsión Social (5.0 mdp)		Relaciones Exteriores (20.0 mdp) Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (20.0 mdp)

Fuente: CEAMEG, con base en análisis desarrollado.

parencia y rendición de cuentas acerca de los procesos de asignación y aplicación de los recursos del GEMIG.

Respecto a los montos totales del GEMIG orientado a hacer efectivo el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, se ubicó en 2008 que éstos ascendieron a 1 092.6 mdp, mientras que para 2011 se identificaron 1 127.9 mdp. El porcentaje de los recursos referidos al tema de estudio en el periodo 2008-2011 oscilaría entre 7.6% (en 2011) y 15.6% (en 2008) con respecto al monto total del GEMIG en el anexo correspondiente del Decreto de PEF.

En términos comparativos, se identificó en 2008 una asignación mayor en términos del porcentaje de recursos para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia. En ese año, en el Anexo 9A del Decreto de PEF se ubicaron de manera explícita aquellos programas presupuestarios con recursos para el “Cumplimiento a la LGAMVLV”, ello facilitó la identificación del presupuesto en la materia. En los siguientes años, con excepción de algunos PP, no se incluyó tal referencia.

En el periodo 2008-2011 se identificaron siete ramos administrativos a los cuales se ha asignado GEMIG cada año para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia. También se ubicaron ramos como el 14 Trabajo y Previsión Social, así como el 40 Instituto Nacional de Estadística y Geografía, los cuales contaron con GEMIG para el tema de estudio sólo en algunos años del periodo revisado.

Los ramos administrativos en los que se ubicaron los mayores recursos en el tema de estudio fueron: Desarrollo Social y Salud. En éstos, al igual que en el resto de los ramos, se identificaron variaciones en los montos asignados cada año para la realización de acciones de atención a la problemática que implica la violencia contra las mujeres, conforme se muestra en el siguiente cuadro:

En el periodo revisado se identificaron 20 programas presupuestarios, en los cuales es posible identificar, (en algunos casos de manera parcial), los recursos del GEMIG aplicados de manera específica en el tema de estudio. Las acciones estratégicas de algunos de éstos incluyen, además del tema referido al acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, la atención a otras temáticas, entre éstas la atención del tema de la trata de personas.

En consideración a los montos identificados en el Proyecto de PEF y el PEF aprobado por la Cámara de Diputados, en torno al tema de estudio, en todos los ejercicios fiscales revisados se identificaron incrementos presupuestales, producto de las determinaciones de las diputadas y los diputados en el proceso de aprobación del presupuesto federal de cada año.

Al revisar los recursos aprobados, con relación a los asignados por la SHCP (registrados como presupuesto original en los informes trimestrales) se observó que sólo en 2009 la asignación resultó mayor a doscientos millones de pesos con base en el presupuesto aprobado, ello se debió a que el Programa Hábitat del ramo 20 Desarrollo Social no se incluyó en el Anexo 9A del Decreto de PEF 2009, pero en los informes trimestrales éste registró un presupuesto original de 211.0 mdp. En 2008 y 2010 las variaciones (que refieren a una disminución en los recursos) entre el presupuesto aprobado y el presupuesto original fueron mínimas.

Con excepción de 2008, el presupuesto modificado con respecto al presupuesto original registrado en los informes trimestrales, se tradujo en incrementos presupuestales. La variación más alta se observó en el ejercicio fiscal 2010, ya que de 928.3 mdp, la modificación presupuestal alcanzó 1 006.2 mdp, esto es, 8.4% más del presupuesto original. Tal modificación se debió a que el Programa Hábitat reportó en 2010 un presupuesto original de 212.8 mdp y un presupuesto modificado de 329.0 mdp, esto es, 116.2 mdp más. Estos datos ilustran la relevancia de las modificaciones presupuestales en el impacto a los montos del GEMIG.

Respecto al presupuesto pagado reportado por los programas presupuestarios en el cuarto informe trimestral de cada año, habría

que enunciar que este dato refiere a un acercamiento al ejercicio presupuestal. En los años revisados se observó que los montos pagados, en general no fueron coincidentes con el presupuesto modificado; se trata de cifras preliminares respecto al ejercicio anual de los recursos aplicados en la atención del tema de la violencia contra las mujeres.

En lo que concierne a los montos identificados para cada programa presupuestario, el Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF), cuya unidad responsable es el Instituto Nacional de Desarrollo Social, se ubicó como el programa con mayor monto de GEMIG para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia en el periodo revisado (2008-2011), tanto en el ramo 20 Desarrollo Social, como en relación al resto de los ramos administrativos en los que se identificó GEMIG en la materia.

El PAIMEF registró montos presupuestales similares en los años revisados. En 2008, 2009 y 2010 su presupuesto original en informes trimestrales fue coincidente (196.8 mdp) el cual fue modificado a: 183 mdp en 2008; 185 mdp en 2009 y 181.8 mdp en 2010, esto es, en los tres años registró reducciones con respecto al presupuesto original. En cuanto al ejercicio presupuestal, en 2008 se reportó el menor porcentaje pagado (85%) con relación al presupuesto modificado, en 2010 se reportó pagado el presupuesto del programa en su totalidad.

Para 2011, la Cámara de Diputados aprobó una ampliación de 9 mdp al presupuesto del PAIMEF, con respecto a lo propuesto por el Ejecutivo Federal, en el Proyecto de de PEF, con lo cual el programa alcanzaría un monto de 203 mdp.

Con base en lo anterior, es importante considerar los avances en la incorporación del tema de la violencia contra las mujeres en el ámbito presupuestal, primordialmente en las fases de formulación y aprobación, mediante la estrategia de etiquetación, si bien todavía se vislumbran múltiples retos y pendientes para garantizar la atención al tema en todo el ciclo presupuestario.

Es pertinente anotar la necesidad de que la inclusión del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, se establezca desde la planeación de la política pública, que permita determinar objeti-

vos y metas específicas por alcanzar, mediante programas y acciones de la estructura programática presupuestal y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

También es importante reflexionar acerca de la pertinencia, viabilidad, límites y alcances de la estrategia de etiquetación de recursos, así como los resultados e impacto de las acciones de política pública, a través de las cuales se lleva a cabo la aplicación del GEMIG en materia de la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, a fin de identificar los efectos de estas políticas públicas en la vida de las mujeres, en aspectos como la igualdad, el respeto a la dignidad humana, la no discriminación y la libertad de las mujeres; esto es, en los principios rectores para el acceso de todas las mujeres a una vida libre de violencia.

Referencias

- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG), (marzo, 2010a).** *Instancias, programas y acciones relevantes de política pública federal con presupuesto orientado a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres. Periodo 2006-2009.* México: Autor. Elaborado por: Calvario, L.; Chargoy, M.; Medina, A.; González, G. Inédito.
- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG), (noviembre, 2010b).** *Avances en las políticas públicas para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres en México.* México: Autor. Elaborado por: Medina, A.; Chargoy, M. Inédito.
- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG), (diciembre, 2010c).** *Reporte de seguimiento a las acciones de política pública para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres 2008-2010.* Elaborado por: Calvario, L.; Chargoy, M. Inédito.
- Gentile, J. (1992).** La función del parlamento en la democracia moderna. En *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, (1992). Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Serie G, Estudios Doctrinales núm. 139. Recuperado el 18 de abril de 2010 en: <http://info5.juridicas.UNAM.mx/libros/2/899/18.pdf>
- Guzmán, F. (2007).** Institucionalización de la perspectiva de género: políticas y presupuesto en México, en Zaremborg, G. (Coord.) *Políticas sociales y género*. Tomo I: La institucionalización. Serie Dilemas de las Políticas Públicas en Latinoamérica, FLACSO México.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), (2007).** *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008.* Diario Oficial de la Federación del 13 de diciembre de 2007.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), (2008).** *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009.* Diario Oficial de la Federación del 28 de noviembre de 2008.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), (2009a).** *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010.* Diario Oficial de la Federación del 7 de diciembre 2009.

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), (2009b).** *Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. Avance de Programas Presupuestarios con Recursos Destinados a las Mujeres y Equidad de género.* Cuarto trimestre de 2008. Disponible en www.SHCP.gob.mx
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), (2010a).** *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011.* Diario Oficial de la Federación del 7 de diciembre 2010.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), (2010b).** *Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. Avance en los Programas Presupuestarios con Presupuesto para Mujeres y la Igualdad de Género. Cuarto Trimestre 2009.* Disponible en www.SHCP.gob.mx
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), (2011).** *Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. Avance en los Programas Presupuestarios con Presupuesto para Mujeres y la Igualdad de Género. Cuarto Trimestre 2010.* Disponible en www.SHCP.gob.mx
- Salazar, E. (2005).** *Derecho político parlamentario. Principios, valores y fines.* Cámara de Diputados y Miguel Ángel Porrúa, México.

Políticas públicas
con gasto etiquetado
para el acceso de las
mujeres a una vida
libre de violencia.

PERIODO 2008-2010

Políticas públicas con gasto etiquetado para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia. PERIODO 2008-2010

Adriana Medina Espino¹

Leticia Calvario Martínez²

Graciela González Zetina³

Introducción

El reconocimiento de la violencia contra las mujeres como un problema social estructural y multidimensional que requiere la atención del Estado, a través de políticas públicas transversales con perspectiva de género, ha implicado procesos complejos. A decir de especialistas (Torres, 2010:61-62), en el tema hubo que empezar por proponer una definición que desafiara el sentido que le daba la cultura androcéntrica a cualquier acto de dominación masculina y poner el acento en los derechos fundamentales de las mujeres: la libertad, la autonomía, la seguridad, la vida sin violencia.

1 Directora interina de la Dirección de Estudios Sociales de la Posición y Condición de las Mujeres y la Equidad de Género del CEAMEG.

2 Investigadora de la Dirección de Estudios Sociales de la Posición y Condición de las Mujeres y la Equidad de Género del CEAMEG.

3 Investigadora de la Dirección de Estudios Sociales de la Posición y Condición de las Mujeres y la Equidad de Género del CEAMEG.

En esta tónica, los instrumentos internacionales y regionales en materia de los derechos humanos de las mujeres, entre los cuales destaca la Convención sobre la Eliminación de Todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará), establecen el deber de los Estados Partes de adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a eliminar la discriminación, así como prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, a fin de garantizar el ejercicio y el goce de sus derechos humanos y libertades fundamentales.

La adopción por parte del Estado mexicano, de instrumentos de carácter jurídico y político en materia de los derechos humanos de las mujeres, ha posibilitado y dado la pauta a la generación de medidas y acciones específicas de política pública.

Diversos actores sociales y agentes del Estado han impulsado en México esfuerzos e iniciativas en el ámbito de las políticas públicas, orientadas a hacer efectivo el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. Destaca el quehacer de las organizaciones feministas en el proceso de reconocimiento de este fenómeno como un problema social, así como su inclusión en la agenda pública nacional.

Las políticas públicas orientadas a la atención del tema de la violencia contra las mujeres han pasado por distintas etapas (Arriagada, 2007; Incháustegui, Olivares y Riquer, 2010). Para motivos de este estudio, se ubican como antecedentes importantes aquellas creadas y puestas en marcha en México, en la última década del siglo XX e inicio del presente siglo, a través del establecimiento de instancias, programas, estrategias y acciones específicas de política pública en la materia.

- 1995-2000. Programa Nacional de la Mujer (Pronam). Uno de sus objetivos se enfocó en la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres.
- 1999. Emisión de la Norma Oficial Mexicana (NOM-190-ssa1-1999). Prestación de servicios de salud. Criterios para la atención médica de la violencia familiar. Su objetivo fue esta-

blecer los criterios a observar en la atención médica y la orientación proporcionada a las y los usuarios que se encontraran involucrados en situaciones de violencia familiar.

- 1999-2000. Programa Nacional contra la Violencia Intrafamiliar (Pronavi). Su objetivo general fue instituir un sistema integral, interdisciplinario e interinstitucional de trabajo, en estrecha colaboración con la sociedad civil organizada para lograr la eliminación de la violencia intrafamiliar, con el uso de herramientas para la detección de los casos, la atención de las personas involucradas, la prevención y la evaluación de las acciones emprendidas.
- 2001. Creación del Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) el 12 de enero de 2001. Su antecedente fue la Comisión Nacional de la Mujer (Conmujer). El objetivo del Inmujeres es promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros; el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país.
- 2001-2006. Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres (Proequidad). Fue el programa sexenal rector en materia de equidad de género; su objetivo general fue potenciar el papel de las mujeres, mediante su participación en condiciones de igualdad con los hombres, en todas las esferas de la sociedad, y la eliminación de todas las formas de discriminación en su contra, a fin de alcanzar un desarrollo humano con calidad y equidad. Incluyó un objetivo orientado a prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.
- 2002-2006. Programa Nacional por una Vida sin Violencia. En su presentación se expuso que el programa retomaba líneas estratégicas del Proequidad. Su objetivo general fue contribuir a la erradicación de la violencia en la familia, mediante la creación de un sistema nacional de políticas públicas de prevención, tratamiento, información y evaluación con enfoque de género.

- 2004. Creación de la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez (Comisión para Juárez o CPEVMCJ), adscrita a la Secretaría de Gobernación (Segob). Entre sus objetivos se incluyó la promoción de la observancia de los principios del derecho internacional de los derechos humanos, así como el acceso de las víctimas a una justicia integral; analizar las condiciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales que dan lugar a la violencia contra las mujeres; además de coadyuvar en la promoción de la defensa de los derechos humanos en Ciudad Juárez, Chihuahua. Esta comisión fue sustituida en 2009 por la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Conavim).
- 2004. Creación de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua, en la Procuraduría General de la República (PGR), como instancia competente para la investigación y persecución de los delitos relacionados con homicidios de mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua. Luego en 2006, esta instancia fue sustituida por la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con Actos de Violencia contra las Mujeres en el país (Fevim), la cual a su vez fue sustituida en 2008 por la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (Fevimtra).

Las políticas públicas en la materia de estudio, se inscriben en un andamiaje normativo en el que destaca la promulgación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) en 2007, cuyo objetivo está enfocado a establecer la coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, así como los principios y modalidades para garantizar su acceso a una vida libre de violencia, que favorezca su desarrollo y bienestar, conforme a los principios de igualdad y de no discriminación, así como para garantizar la democracia, el desa-

rrollo integral y sustentable que fortalezca la soberanía y el régimen democrático del país.

En este estudio se plantea una revisión general al conjunto de las políticas públicas que en el periodo 2008-2010 han contado con Gasto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género (GEMIG), aprobado por la Cámara de Diputados, para implementar acciones en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

El periodo revisado se distingue por el surgimiento, modificación y/o puesta en marcha de instancias, programas y líneas de acción específicas de política pública en el ámbito federal, encaminadas a dar cumplimiento al marco normativo en la materia, incluyendo los mandatos establecidos en la LGAMVLV.

I. Medidas de política pública establecidas en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia

En la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia se establece un conjunto de medidas, instrumentos y mecanismos de política pública para hacer efectivo el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

Imágen 1. **Medidas de política pública en la LGAMVLV**

Artículos: 22 a 25	• Alerta de violencia de género contra las mujeres.
Artículos: 27 a 34	• Órdenes de protección.
Artículos: 35 a 37	• El Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (SNPASEVM).
Artículo: 38	• El Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (PIPASEVM).
Artículos: 40 a 50	• Distribución de competencias en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.
Artículos: 54 a 59	• De los refugios para las mujeres víctimas de violencia.

Para varias de las medidas e instrumentos de política pública establecidos en la LGAMVLV se define, además de las dependencias y entidades responsables, las fechas específicas para su realización:

- Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (SNPASEVM). Lo preside la Secretaría de Gobernación, (LGAMVLV, Artículo 36). Éste debería integrarse dentro de los 60 días siguientes a la entrada en vigor de la ley (LGAMVLV, Artículo 3 Transitorio).
- Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (PIPASEVM). Lo elabora la Secretaría de Gobernación, en coordinación con las demás autoridades integrantes del Sistema (SNPASEVM) (LGAMVLV, Artículo 42).

- Diagnóstico Nacional sobre todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas, en todos los ámbitos. Su elaboración corresponde a la Secretaría de Gobernación (LGAMVLV, Artículo 42). “El Diagnóstico Nacional a que se refiere la fracción XII del artículo 44 (sic) de la ley deberá realizarse dentro de los 365 días siguientes a la integración del Sistema” (LGAMVLV Artículo 5 Transitorio).
- Declaratoria de alerta de violencia de género. Su emisión corresponde a la Secretaría de Gobernación (LGAMVLV, Artículo 25).
- Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (Banavim). Su integración corresponde a la Secretaría de Seguridad Pública (LGAMVLV, Artículo 44). “El Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres a que refiere la fracción III del artículo 45 (sic) deberá integrarse dentro de los 365 días siguientes a la conformación del Sistema” (Artículo 7 Transitorio).

II. Inclusión de la violencia contra las mujeres como tema de agenda en instrumentos marco de política pública

1. El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

El Plan Nacional de Desarrollo (PND), conforme a lo establecido en la Ley de Planeación, es el instrumento marco de la política pública nacional. El PND vigente para el periodo 2007-2012 se articula en torno a 10 objetivos nacionales y cinco ejes rectores de política pública. La referencia a la LGAMVLV se identifica en el Eje 1 del mismo, mientras que las medidas orientadas al acceso de las mujeres a una vida libre violencia se ubican en el ámbito de estrategias, en dos ejes rectores de política pública.

Imágen 2. **Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012**
Medidas de política pública para el acceso
de las mujeres a una vida libre de violencia

Eje 1. Estado de Derecho y seguridad	Eje 3. Igualdad de oportunidades
Objetivo 5. Combatir la impunidad para disminuir los niveles de incidencia delictiva.	Objetivo 16. Eliminar cualquier discriminación por motivos de género y garantizar la igualdad de oportunidades para que las mujeres y los hombres alcancen su pleno desarrollo y ejerzan sus derechos por igual.
Estrategia 5.4. Combatir y sancionar con mayor severidad la violencia de género. En el marco de la aplicación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, se promoverá una cultura de respeto a la igualdad entre mujeres y hombres. Asimismo, se pondrán en operación programas de sensibilización y capacitación dirigidos a policías, médicos, ministerios públicos y jueces, y a todo el personal encargado de las labores de protección y atención a las mujeres que sufren de violencia	<p>Estrategia 16.1. Construir políticas públicas con perspectiva de género de manera transversal en toda la Administración Pública Federal, y trabajar desde el Ejecutivo Federal, en el ámbito de sus atribuciones, para que esta transversalidad sea posible también en los gobiernos estatales y municipales.</p> <p>Estrategia 16.2. Desarrollar actividades de difusión y divulgación sobre la importancia de la igualdad entre mujeres y hombres, promoviendo la eliminación de estereotipos establecidos en función del género. (...) Se fortalecerán las instituciones públicas y se respaldará a las privadas que apoyan a las mujeres que sufren violencia en cualquiera de sus manifestaciones, y que tienen como propósito eliminar esta práctica que afecta la integridad y la dignidad femeninas.</p> <p>Estrategia 16.8. Estrechar los vínculos entre los programas para la erradicación de la pobreza y los programas para la igualdad de oportunidades y la no discriminación de la mujer. Entre la población en condiciones de pobreza, las mujeres tienen todavía menos oportunidades que los hombres. Sufren discriminación y, con mucha frecuencia, son víctimas de violencia dentro y fuera de sus familias. Por eso, se dará preferencia a las mujeres en todos los programas contra la pobreza y en favor de la igualdad de oportunidades.</p>

Fuente: CEAMEG, con base en Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, 2007: 53, 55; 211-214.

2. El Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2009-2012

El Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (Proigualdad) 2009-2012, se distingue por ser:

- Un instrumento de política pública derivado de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH).

- Es el programa rector (marco) de la política nacional en materia de igualdad de género en el presente sexenio federal.
- Es definido como un programa especial, por lo que su implementación corresponde al conjunto de la Administración Pública Federal.

En el Decreto por el que fue aprobado el Proigualdad 2009-2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 18 de agosto de 2009, se establece en su artículo segundo que este programa “es de observancia obligatoria para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República y las unidades de la Presidencia de la República”.

En el artículo cuarto del citado Decreto se enuncia que el Inmujeres, con la intervención que corresponda a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, y de la Función Pública, en el ámbito de su competencia, evaluará el Proigualdad 2009-2012 de manera periódica, los resultados de su ejecución, su incidencia en la consecución de los objetivos y prioridades del PND 2007-2012 y realizará las acciones necesarias para proponer las correcciones procedentes al mismo y, en su caso, modificarlo.

Adicional a lo anterior, en la LGIMH se establece (artículos 22 y 46) que, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es la encargada de la observancia en el seguimiento, evaluación y monitoreo de la política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres. Ello incluye lo relativo al Proigualdad 2009-2012, el cual está conformado por siete objetivos estratégicos, con sus respectivas estrategias, líneas de acción, indicadores y metas específicas. La atención al tema del acceso de las mujeres a una vida libre de violencia se identifica en dos objetivos estratégicos:

Cuadro. Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2009-2012. Objetivos, indicadores y metas para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia

Objetivo estratégico 3. Garantizar el acceso de las mujeres a la justicia, la seguridad y la protección civil.				
Indicador	Unidad de medida	Línea base o situación inicial (*)	Meta 2012	Fuente
Incidencia delictiva contra las mujeres	(Mujeres mayores de 18 años víctimas de delito / Mujeres mayores de 18 años) * 100	10.1% Situación 2004	9% (Disminuir en un 10%)	Encuesta Nacional sobre Inseguridad (Inegi e Icesi)
Porcentaje de instancias encargadas de impartir justicia que integran en su proceso administrativo y de gestión mecanismos y lineamientos para incorporar la perspectiva de género	(Instancias encargadas de impartir justicia que incorporan la perspectiva de género / Instancias encargadas de impartir justicia.) * 100 Nota: Entendido como la incorporación de la perspectiva de género en su proceso administrativo y de gestión.	0% Situación 2004	30%	Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres
Objetivo estratégico 4. Garantizar el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia.				
Indicador	Unidad de medida	Línea base o situación inicial (*)	Meta 2012	Fuente
Porcentaje de mujeres víctimas de violencia sexual y/o física por parte de su pareja	(Mujeres mayores de 15 años y más unidas víctimas de violencia sexual y/o física / Mujeres de 15 años y más) * 100	13.3% Situación 2006	5% Disminuir en 62.4%	Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares

continúa

En el Proigualdad 2009-2012 se retomaron estrategias y líneas de acción de política pública, definidas en instrumentos internacionales, regionales y nacionales en materia de los derechos humanos de las mujeres, incluyendo a la LGAMVLV, en la cual se define a la violencia contra las mujeres como: Cualquier acción u omisión, basada en su género, que les cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte tanto en el ámbito privado como en el público. Para dar atención a esta problemática, el Proigualdad establece indicadores y metas específicas que deberán alcanzarse en 2012.

continuación

Objetivo estratégico 4. Garantizar el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia.

Indicador	Unidad de medida	Línea base o situación inicial (*)	Meta 2012	Fuente
Porcentaje de mujeres mayores de 15 años que hayan sido víctimas de violencia comunitaria	(Mujeres mayores de 15 años víctimas de violencia comunitaria / Mujeres de 15 años) * 100	39.7% Situación 2006	20% Disminuir en 50%	Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares
Nota: La violencia comunitaria incluye: abuso sexual (acariciar o manosear sin consentimiento de la persona, obligar o forzar a tener relaciones sexuales, obligar a realizar actos sexuales por dinero) e intimidación (provocar miedo de sufrir un ataque o abuso sexual, recibir expresiones ofensivas sobre el cuerpo o de carácter sexual).	Nota: En el indicador "porcentaje de mujeres víctimas de violencia sexual y/o física por parte de su pareja, donde la unidad de medida son las Mujeres mayores de 15 años y más unidas víctimas de violencia", el término mujeres mayores de 15 años y más unidas, se refiere a las mujeres que al momento de la entrevista tenían 15 años o más y que estaban "unidas"; es decir, su estado conyugal era "casada" o "en unión libre".			

Fuente: Titular del Poder Ejecutivo Federal, Inmujeres (2009:78-79), en DOF 18 de agosto de 2009.

Nota de fuente: (*) Línea base o año base, se refiere al año con el cual se compara el comportamiento de una variable.

En el ámbito del tema de estudio, una omisión identificada en el Proigualdad 2009-2012 alude al concepto *violencia feminicida*, referida en la LGAMVLV, como una modalidad de la violencia contra las mujeres y se le define como "la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres" (LGAMVLV, Artículo 21). En el Proigualdad 2009-2012 se incluye entre los delitos de género contra las mujeres, el homicidio (Objetivo estratégico 3, estrategia 3.1, líneas de acción 3.1.2. y 3.1.3), no así la violencia feminicida.

III. Dependencias y entidades de la administración pública con atribuciones estratégicas para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia

Las dependencias y entidades que conforman el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (SNPASEVM), tienen atribuciones específicas y responsabilidades estratégicas para impulsar el objetivo del citado Sistema, el cual, según lo establecido en el artículo 35 de la LGAMVLV, refiere a la conjunción de esfuerzos, instrumentos, políticas, servicios y acciones interinstitucionales para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

En el artículo 36 de la LGAMVLV, se establece que el SNPASEVM se conforma por las y los titulares de:

- La Secretaría de Gobernación (quien lo preside)
- El Instituto Nacional de las Mujeres (quien ocupa la Secretaría Ejecutiva)
- La Secretaría de Desarrollo Social
- La Secretaría de Seguridad Pública
- La Procuraduría General de la República
- La Secretaría de Educación Pública
- La Secretaría de Salud
- El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
- El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, y
- Los mecanismos para el adelanto de las mujeres en las entidades federativas

En el periodo 2008-2010 se ubicaron programas presupuestarios (PP) con Gasto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género (GEMIG) para la realización de acciones que promuevan el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, en las distintas dependencias y entidades que conforman el SNPASEVM, a excepción del

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (Sndif); las cuales sí contaron con GEMIG en el periodo revisado, pero sus acciones estratégicas hicieron referencia a otras temáticas para promover el adelanto de las mujeres.

IV. Las acciones de política pública con Gasto Etiquetado para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia. Periodo 2008-2010

Desde el ámbito del Poder Legislativo, en particular la Cámara de Diputados, se han impulsado mecanismos para promover la incorporación de la perspectiva de género en el diseño, elaboración, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, a fin de hacer efectivo el principio de igualdad entre mujeres y hombres, erradicar la violencia de género, así como los roles y estereotipos que fomenten cualquier forma de discriminación contra las mujeres.

A partir del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de 2008 se ha incluido un Anexo con los recursos presupuestarios específicos orientados a las mujeres y a la igualdad de género, esto es, el GEMIG, así como un artículo sobre la perspectiva de género, en el cual se establecen disposiciones y lineamientos para las dependencias y entidades con GEMIG, incluyendo el deber de las instancias ejecutoras del gasto público federal de promover programas y acciones para implementar el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las mujeres, en los términos de la LGAMVLV.

Asimismo, las dependencias y entidades con recursos etiquetados para las mujeres y la igualdad de género, deben presentar de manera trimestral (30 días posteriores a la conclusión del periodo correspondiente) sus informes de avances físicos y presupuestales. Estos informes se publican desde 2008, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), como parte de los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública.

El carácter público de los informes trimestrales abona al fortalecimiento de la transparencia y rendición de cuentas acerca de la aplicación de los recursos que son aprobados anualmente como GEMIG, y da viabilidad al quehacer de seguimiento de las políticas públicas, incluyendo aquellas para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia.

Los informes trimestrales permiten conocer los avances al periodo (trimestre) y anuales, en la gestión de las acciones programadas y realizadas, así como el ejercicio del presupuesto de los programas con GEMIG. El formato de estos informes refiere al registro de avances de gestión al trimestre y al año, con respecto a lo programado en el periodo, no así al impacto logrado en la problemática atendida.

En términos del quehacer de seguimiento, habría que considerar que: a) no en todos los casos es posible identificar los avances de los indicadores físicos en distintos años, ya que éstos pueden variar entre un año y otro; b) se identifican programas presupuestarios para los que no se ubica continuidad en la asignación de GEMIG en el periodo revisado; c) para varios programas presupuestarios incluidos en la revisión, no es posible identificar el monto de su presupuesto aplicado específicamente al tema de estudio, debido a que sus acciones realizadas incluyen la atención de distintas temáticas.

En el periodo 2008-2010 se identificaron 10 ramos administrativos con GEMIG, a través de los cuales se llevó a cabo la realización de acciones de política pública para coadyuvar a hacer efectivo el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

- Ramo 03. Poder Judicial
- Ramo 04. Gobernación
- Ramo 05. Relaciones Exteriores
- Ramo 06. Hacienda y Crédito Público
- Ramo 11. Educación Pública
- Ramo 12. Salud
- Ramo 17. Procuraduría General de la República
- Ramo 20. Desarrollo Social
- Ramo 36. Seguridad Pública
- Ramo 38. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

Un caso especial se ubicó en el ramo 14 Trabajo y Previsión Social, ya que si bien la acción estratégica de un PP con GEMIG, asignado en 2009 refería al tema de estudio, las acciones e indicadores reportados por éste no guardaron relación con su acción estratégica.

Sólo en 2008, en el anexo 9A del Decreto de PEF, se enunció la referencia explícita de los programas presupuestarios para el “Cumplimiento a la LGAMVLV”. Mientras que en el Anexo 9A del Decreto de PEF 2009 y en el Anexo 10 del Decreto de PEF 2010, con excepción de algunos PP, no se incluyó dicha referencia, por lo que se consideraron tres elementos para la revisión de los programas presupuestarios:

1. La referencia sobre las acciones estratégicas determinadas por la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados, con base en la información proporcionada al CEAMEG.
2. Las acciones e indicadores reportados por los programas presupuestarios, incluyendo la información cualitativa de los informes trimestrales, publicados a través de la SHCP; dando especial atención al cuarto trimestre de 2008, 2009 y 2010.
3. Se consideró la revisión de programas presupuestarios que reportaron la realización de acciones de atención al tema de la violencia contra las mujeres, además de la atención a otros temas, entre éstos, acciones referidas al tema de la trata de personas. En estos casos no fue posible identificar el presupuesto específico aplicado al tema de estudio.

En síntesis, la información presentada en este estudio refiere al periodo 2008-2010 en torno a las acciones de política pública que cuentan con GEMIG, orientadas a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, a fin de coadyuvar en la reflexión acerca de los avances, los pendientes y retos en materia de las políticas públicas que garanticen en México el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

1. Ramo 03 Poder Judicial de la Federación

En el ramo 03 Poder Judicial de la Federación se ubicó en el periodo 2008- 2010 un programa presupuestario (PP) con GEMIG, que reportó acciones referidas a distintos temas, incluyendo el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia.

Cuadro 1.1. **Ramo 03 Poder Judicial**

PP para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia. 2008 - 2010			
Año	Programa presupuestario	Unidad responsable	Observaciones
2008		Consejo de la Judicatura Federal.	En los informes trimestrales de 2008 este PP registró como concepto: Consejo de la Judicatura Federal (Cumplimiento a la LGAMVLV).
2009	Otras actividades	- Consejo de la Judicatura Federal. - Suprema Corte de Justicia de la Nación. - Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.	Este PP no se enfoca de manera específica a la atención del tema de la violencia contra las mujeres.
2010			

Fuente: CEAMEG con base en cuarto informe trimestral de 2008, 2009 y 2010, publicados por la SHCP.

El PP Otras actividades, adscrito al Poder Judicial, tuvo continuidad en los tres años revisados. En 2008 se reportó a cargo de una UR: Consejo de la Judicatura Federal; en 2009 y 2010 se reportaron tres UR a cargo de dicho programa.

A. Otras actividades

Las acciones reportadas por las tres UR a cargo del programa referido, del Poder Judicial, estarían encaminadas a la transformación de la cultura institucional para garantizar el trato igualitario, el respeto a las diferencias, el ejercicio de los derechos, la formación equitativa de servidoras y servidores públicos, el desarrollo profesional en un plano de igualdad, así como la atención de la problemática y los obstáculos que enfrentan las mujeres para acceder a la justicia.

Notas:

Otras actividades es el único PP que contó con GEMIG en el Ramo 3 Poder Judicial, en el periodo 2008-2010.

El quehacer de este PP se enfocó en acciones de capacitación, sensibilización y formación de servidores públicos, personal jurisdiccional y administrativo del Poder Judicial, con el propósito de promover la inclusión de la perspectiva de género en el quehacer de procuración de justicia.

Sus actividades no se centraron sólo en el tema de la violencia contra las mujeres, ello impidió ubicar su presupuesto específico aplicado a este tema, en el periodo revisado.

Surgió en 2008. En el marco de este PP se han creado unidades de género en el Poder Judicial: en el Consejo de la Judicatura Federal, en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, además de una unidad de género que coordina las acciones de las anteriores.

Los datos referidos al presupuesto programado y pagado anual de este PP, así como sus acciones estratégicas, indicadores y avance de sus metas anuales reportadas en el periodo 2008-2010 se incluyen en el anexo 1 del presente estudio.

Con los recursos del GEMIG, en cada unidad responsable de este PP fue creada una unidad de género, constituyéndose en pilares para el avance de la incorporación de la perspectiva de género en el Poder Judicial, a través de acciones como el “Programa para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2010”, del Consejo de la Judicatura Federal.

Entre las acciones de sensibilización, capacitación y formación, relacionadas con la atención de la violencia contra las mujeres, se ubicaron las siguientes:

2008

- Curso de postgrado en género y justicia para personal jurisdiccional, gestionado a través de un Convenio de Colaboración con la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, España. Uno de los ejes temáticos del curso, fue: Derecho Penal y género. La lucha contra la violencia doméstica y contra las mujeres.

2009

- Primer semestre de la Maestría en “Derechos Humanos, Participación de Justicia y Género”, en la que estarían inscritas 24 servidoras y servidores públicos del Poder Judicial de la Fed-

ración (pjf) y sería impartida por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

- Seminario: “Los límites del poder punitivo del estado”, que tuvo como objetivo exponer las limitaciones de la respuesta penal del Estado para resolver la totalidad de los conflictos sociales, particularmente los derivados de la violencia contra las mujeres.
- Seminario “Instrumentos Internacionales de Protección de los Derechos humanos de las Mujeres”, impartido por la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, con el objetivo de analizar el sistema de protección internacional y regional de los derechos económicos, sociales y culturales, el derecho a estar libre de violencia y los derechos sexuales y reproductivos.
- Curso de “Equidad de Género: Aspectos Constitucionales, Penales y Laborales”. Una de las temáticas fue: La tutela penal de la igualdad. El combate contra la violencia de género, en el ámbito familiar. Las respuestas desde el Derecho Penal Comparado.
- Curso “Juzgar con perspectiva de género”, uno de los temas incluidos fue: El acceso a la justicia, una cuestión de género y de participación política de las mujeres. Incorporación de la perspectiva de género en el fenómeno jurídico, aplicación de instrumentos internacionales en la agenda nacional y la violencia de género.

2010

- Curso “Acceso de las mujeres a una vida libre de violencia. Marco jurídico”.
- Taller “Interpretación y Argumentación para la Aplicación de los Tratados e Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos sobre Género en las Resoluciones y Sentencias”.
- Seminario Regional para Secretarías y Secretarios, Actuarías y Actuarios Judiciales de Tribunales de Circuito y de Juzgados de Distrito, Defensoras y Defensores Públicos, Asesoras y Asesores Jurídicos, con el tema “El Género en la Impartición de Justicia” (CEAMEG, con base en SHCP, cuarto informe trimestral de 2008, 2009, y 2010).

Entre los obstáculos reportados en los informes trimestrales publicados por la SHCP, el Consejo de la Judicatura Federal expuso en 2010 que para impartir la capacitación en temas de género, en varias ciudades no se cuenta con las instalaciones adecuadas y suficientes para su desarrollo (SHCP, 2010c, anexo 2. Información cualitativa: 21).

En informes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se expuso como obstáculo en la realización de actividades, las cargas de trabajo que retrasan la incorporación del personal jurisdiccional y administrativo en actividades de sensibilización y formación sobre la perspectiva de género y su vinculación con la justicia electoral, los derechos humanos y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres; así como la mínima estructura con que cuenta la Dirección de Equidad y Género, que impacta en el tiempo que se requiere para realizar los proyectos y acciones de sensibilización en todas las áreas del Tribunal Electoral (SHCP, 2010c, anexo 2. Información cualitativa: 25-26).

En el segundo trimestre de 2010, la Suprema Corte de Justicia expuso en su informe que el obstáculo detectado para el avance del programa es por desconocimiento de la perspectiva de género como una estrategia de análisis jurídico (SHCP, 2010b, anexo 2. Información cualitativa: 28).

Sólo en los informes trimestrales de 2008 se hizo referencia explícita a que las acciones realizadas a través de este PP con GEMIG, son para el cumplimiento a la LGAMVLV, si bien las acciones reportadas en el periodo revisado, en torno al trabajo de sensibilización, capacitación y formación del personal adscrito al Poder Judicial, refieren a una labor fundamental para garantizar a las mujeres el acceso a la justicia.

2. Ramo 04 Gobernación

En el ramo administrativo 04 Gobernación se ubicaron en el periodo 2008 - 2010 los siguientes PP con GEMIG, orientados de manera explícita a la atención del tema de la violencia contra las mujeres.

Cuadro 2.1. Ramo 04 Gobernación

PP para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia. 2008 - 2010			
Año	Programa presupuestario	Unidad responsable	Observaciones
2008	Conducción de la política interior y las relaciones del Ejecutivo Federal con el Congreso de la Unión, Entidades Federativas y Asociaciones Políticas y Sociales	Secretaría [Gobernación]	En los informes trimestrales de 2008 este PP registró como conceptos: - Fondo Nacional para la Alerta de Violencia de Género (Cumplimiento a la LGAMVLV). - Conducción de la política interior y las relaciones del Ejecutivo Federal con el Congreso (Cumplimiento de la LGAMVLV)
2008	Promoción de la protección de los derechos humanos y prevención de la discriminación	Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación	En los IT de 2008 este PP registró como conceptos: - Comisión para erradicar la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez. - Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. Conapred, (Cumplimiento de la LGIMH)
2009	Divulgación de las acciones en materia de derechos humanos	Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos	En 2010 sus acciones se enfocaron en la atención del tema de la trata de personas.
2009	Promover la Protección de los Derechos Humanos y Prevenir la Discriminación	Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación	El 1 de junio de 2009 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el decreto de abrogación de la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, decretándose en su lugar la creación de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Conavim).
2010		Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres	

Fuente: CEAMEG con base en cuarto informe trimestral de 2008, 2009 y 2010, publicados por la SHCP.

Notas:

El PP Promoción de la protección de los derechos humanos y prevención de la discriminación (2008) y el PP Promover la protección de los derechos humanos y prevención de la discriminación (2009) se reportaron a cargo de dos UR, una de éstas fue el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred). En la revisión de las acciones e indicadores de esta UR, en ambos años se observó su enfoque en la promoción de la igualdad de género; incluso en 2008 se explicitó que sus acciones se orientaban al cumplimiento de la LGIMH, por ello en este estudio no se incluyen las acciones realizadas a través de esta UR.

En 2009 se reportaron informes trimestrales del PP Conducción de la política de comunicación social de la Administración Pública Federal y la relación con los medios de comunicación, mientras que en 2010, un PP con acciones similares se reportó como: PP Conducción de la política de comunicación social. La acción estratégica de éstos PP fue: el monitoreo de imágenes y mensajes que fomenten estereotipos sexistas que propician la violencia y la desigualdad de género.

En 2010 se incluyó en el Anexo 10 del Decreto de PEF el PP Divulgación de las acciones en materia de derechos humanos, con la acción estratégica: Fondo de alerta de violencia de género (Cumplimiento del PIPASEVM). Sin embargo, sus acciones e indicador reportado en el año se concentraron en la atención del tema de la trata de personas.

Los datos referidos al presupuesto programado y pagado anual de los PP adscritos a la Segob, expuestos en este estudio, así como sus acciones estratégicas, indicadores y avance de sus metas anuales reportadas en el periodo 2008-2010 se incluyen en el anexo 1 de este estudio.

Con relación a la atención del tema de la violencia contra las mujeres, la Segob en 2008 reportó dos PP. Uno de éstos ya no se reportó como tal en 2009 y en 2010. En 2009 se reportaron dos PP: Ambos se reportaron también en 2010. En 2010 se identificaron dos PP. Por primera vez se reportó como UR a la Conavim.

A. Conducción de la política interior y las relaciones del Ejecutivo Federal con el Congreso de la Unión, Entidades Federativas y Asociaciones Políticas y Sociales

En el marco del cumplimiento a la LGAMVLV, en 2008 la Cámara de Diputados aprobó a la Secretaría de Gobernación (Segob) 15.0 mdp asignados al Fondo Nacional para la Alerta de Violencia de Género. Dichos recursos se destinarían, según la propia Segob a la:

Atención de territorios determinados en los cuales se produzcan actos que (sic) violencia sistemática contra las mujeres producto de conductas misóginas, una vez que haya sido agotado el procedimiento para emitir la Alerta de Violencia de Género por parte del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (SHCP, 2009a:15).

En el concepto denominado: Conducción de la política interior y las relaciones del Ejecutivo Federal con el Congreso se etiquetaron 20.0 mdp; según lo expuesto por la Segob en sus informes trimestrales:

“Dichos recursos fueron etiquetados para la elaboración del Diagnóstico Nacional sobre todas las Formas de Violencia contra las Mujeres y Niñas, de acuerdo al artículo 42 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, así como a los estudios complementarios que se refieren al Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres y estudios de evaluación de las políticas públicas del gobierno federal en la materia” (SHCP, 2008:12; SHCP, 2009a:17).

Como parte de las acciones reportadas en 2008 se expuso la elaboración de un documento de procedimiento para emitir la alerta de violencia de género de acuerdo a la LGAMVLV, así como la elaboración de su reglamento. Al cierre del año no se emitieron alertas de violencia de género, por lo que la Segob reportó que:

En virtud que no se emitieron alertas de violencia de género la Segob se dio a la tarea de constituir un Fideicomiso Fondo Nacional para la alerta de Género contra las Mujeres. Se cuenta con la autorización para el Proyecto del Contrato del Fideicomiso de la Unidad de Asuntos Jurídicos y de Nacional Financiera en su calidad de Fiduciaria. Dicho Proyecto se envió a la Dirección General de Presupuesto para obtener

la autorización ante la Secretaría de Hacienda [y Crédito Público] (SHCP, 2009a:16).

En torno al concepto: Conducción de la política interior y las relaciones del Ejecutivo Federal con el Congreso, se expuso que el retraso en todas las actividades programadas para el primer trimestre de 2008 se debió a la tardía publicación del Reglamento de la LGAMVLV.

Las acciones reportadas a través de este concepto incluyeron la realización de gestiones y procedimientos para contar con la colaboración de instituciones académicas para la realización del diagnóstico nacional previsto en la LGAMVLV, así como los estudios requeridos para elaborar el programa rector en la materia. Debido al retraso en las actividades, se consideró la necesidad de realizar un contrato plurianual para la elaboración de estos instrumentos.

En el cuarto informe trimestral de 2008 se expuso que “por la extensión, alcance y profundidad del estudio, la Universidad Nacional Autónoma de México consideró un plazo de nueve meses para su realización” (SHCP, 2009a: 6). Asimismo, se reportó un avance de 80% en la elaboración del Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (SHCP, 2009a:18).

B. Divulgación de las acciones en materia de derechos humanos

Para 2009, este PP reportó los tres indicadores que se habían considerado en 2008, a través del PP Conducción de la política interior y las relaciones del Ejecutivo Federal con el Congreso de la Unión, Entidades Federativas y Asociaciones Políticas y Sociales (ver anexo 1 de este estudio).

Al cuarto trimestre de 2009 se expuso:

Diagnóstico Nacional sobre todas las formas de violencia contra las mujeres y niñas. La Segob informó que la Univer-

sidad Nacional Autónoma de México (UNAM) se encontraba solventando las observaciones que le fueron realizadas por dicha Secretaría (Segob); agregando que por ese motivo “no se han realizado los pagos correspondientes, toda vez que el producto no se encuentra recibido de conformidad de acuerdo en los términos de la Ley de Adquisiciones y Arrendamientos del Sector Público” (SHCP, 2010a:22).

Es importante considerar que, de acuerdo a la LGAMVLV, el citado Diagnóstico nacional debió haberse realizado dentro de los 365 días siguientes a la integración del SNPASEVM, el cual, según un informe del Estado mexicano, se habría instalado en 2007 (Estado mexicano, 2010:4). En el primer informe de actividades de la Conavim 2009-2010, publicado en junio de 2011, se enunció la realización de varios estudios y diagnósticos, pero no se identificó información específica respecto al estado que guarda el Diagnóstico nacional.

Número de alertas de violencia de género emitidas. En el cuarto informe trimestral de 2009 se expuso que “durante el trimestre no se registraron peticiones respecto de la alerta de violencia de género por parte de la sociedad civil, en tal virtud no se realizaron acciones en la materia” (SHCP, 2010:22).

Respecto a las alertas de violencia de género, en los informes trimestrales de 2009 no se hizo referencia al fideicomiso que la Segob reportó en 2008, había puesto a consideración de la SHCP para depositar los 15.0 millones de pesos (mdp) no ejercidos en 2008 referidos al Fondo de alerta de violencia de género; tampoco se ubicó mención alguna acerca del destino de los recursos no ejercidos en 2009 por el mismo concepto, al cual se habría aprobado en ese año 1 mdp.

En el primer informe de actividades de la Conavim 2009-2010 se expuso lo siguiente, con respecto a la emisión de alertas de violencia de género:

(...) las solicitudes de avg [alerta de violencia de género] realizadas hasta la fecha no han procedido debido a cuestiones diversas, que incluyen diferencias entre lo estipulado en la Ley y su Reglamento, la interpretación de la Ley, errores procedimentales entre otros.

Ante esta realidad, la Conavim detectó la necesidad de contar con información que le diera objetividad y proporcionara elementos para monitorear el estado de la situación. Con este propósito, en 2009 la Conavim apoyó la realización de una investigación sobre los indicadores auxiliares de violencia contra las mujeres para construir el Sistema de Índice de Alerta de Violencia de Género (iavg) (...); en el proceso de elaboración se contó con el apoyo de especialistas en el tema provenientes de prestigiadas instituciones como el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), el Instituto de Desarrollo Social (Indesol) y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (Inegi), principalmente (Conavim, 2011:101).

- Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. En el cuarto informe trimestral de 2009 se reportó que la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Conavim), creada en junio de ese año, asumió la realización de acciones que se venían reportando en el PP referido, entre las que se incluyó la conclusión de la elaboración del programa integral, y se reportó que éste se encontraba en proceso de autorización para su publicación (SHCP, 2010a:22).

Cabe considerar que, al igual que el Diagnóstico nacional, la elaboración del PIPASEVM se programó desde 2008; lo que implicaría un retraso en su realización, en consideración al tiempo originalmente programado.

En el marco del Día Internacional para la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres, (25 de noviembre), en 2009, la Segob

presentó la versión impresa del denominado *Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2009-2012*.

Vía Internet se ubicó la referencia del PIPASEVM en la dirección electrónica: <http://www.derechoshumanos.gob.mx/erradicarViolencia/index.php>; de la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos (Segob). No fue posible su consulta, debido al acceso restringido de la dirección electrónica. Sobre el tema, en el primer informe de actividades de la Conavim, 2009-2010 se expuso:

En la IX Sesión Ordinaria del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, realizada el 3 de diciembre de 2009, se presentó un proyecto del Programa Integral elaborado por la Comisión Nacional y otras dependencias de la Administración Pública Federal que integran el Sistema Nacional. Posteriormente, se integró una Comisión de Trabajo conformada por la Secretaría Ejecutiva del Sistema con el fin de integrar una versión final del citado Programa, mismo que a la fecha continúa en proceso de validación (Conavim, 2011:102).

Con base en las fuentes consultadas, se identificó que al cierre de 2010 todavía no se contaba con el PIPASEVM, en los términos establecidos en la LGAMVLV.

El PP Divulgación de las acciones en materia de derechos humanos permaneció, como parte de los programas con GEMIG del anexo 10 del PEF 2010. Los 2.0 mdp asignados para el ejercicio fiscal 2010 tendrían como orientación, según el indicador reportado, la realización de 611 acciones de difusión para prevenir y erradicar la trata de personas (SHCP, 2011:13), ello no obstante que en la acción estratégica de dicho PP definida por la Comisión de Equidad y Género se enunció que los recursos asignados eran para el Fondo de alerta de violencia de género.

C. Promoción de la Protección de los Derechos Humanos y prevención de la discriminación / Promover la Protección de los Derechos Humanos y Prevenir la Discriminación

La Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez (CPEVMCJ), UR inicial del PP referido, fue creada en febrero de 2004; cinco años después, el Ejecutivo Federal abrogó su decreto de creación y determinó la creación de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Conavim), mediante el decreto publicado en el *DOF* el 1 de junio de 2009.

Las actividades realizadas por la CPEVMCJ serían retomadas por la Conavim en el segundo semestre de 2009, si bien en ese año, la Conavim no se reportó como UR en los informes trimestrales, publicados a través de la SHCP.

Los ejes que articularon el trabajo de la CPEVMCJ en 2008 se diseñaron en función del Programa de Acciones de Colaboración del Gobierno Federal para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, conocido como Programa de las 40 acciones, iniciado en 2003 para atender las múltiples causas vinculadas a la descomposición del tejido social que tiene su manifestación extrema en la violencia de género contra las mujeres.

En 2008 y 2009 la CPEVMCJ reportó, entre otras, las siguientes acciones con relación a la atención a víctimas de violencia contra las mujeres:

Acciones realizadas en atención a víctimas	2008	2009*
Atención legal	467	159
Gestiones sociales y administrativas	436	103
Apoyo a familias de mujeres víctimas de homicidio o desaparición para desarrollo de proyectos productivos	377	107
Apoyo médico y/o psicológico	161	87
Educación y Apoyo en vivienda	85	28
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	10	-
Desarrollo de proyectos productivos para usuarias de la Comisión	179	-
Totales	1 715	484

Fuente: CEAMEG, 2010b.

* Según se indica en el cuarto informe trimestral, estas acciones correspondieron al periodo de octubre a diciembre de 2009, que sumadas a 41 acciones proporcionadas en el eje de verdad y justicia dieron un total de 525 acciones.

Se informó que estas acciones guardaron relación con la gestión, vinculación y articulación con Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). La CPEVMCJ reportó entre sus logros: agilizar el tiempo del proceso de búsqueda de mujeres cuando se reporta una desaparición; la creación de varias OSC que trabajan en la prevención de la violencia contra las mujeres; aprovechar la participación activa de la población para procurar mejoras en la comunidad y con ello trabajar en aspectos de prevención de la violencia, además de la propuesta de un equipo forense externo (especialistas de Argentina), para identificar y certificar los cuerpos de las mujeres asesinadas por violencia de género. Se expuso que el trabajo de este equipo fue costoso pero necesario, ya que en varias ocasiones se llegaron a presentar cuerpos mal identificados a familiares de las víctimas (CEAMEG, 2010b).

La creación de la Conavim en 2009 implicó la abrogación de la CPEVMCJ; entre las tareas sustantivas asignadas a la nueva instancia se encuentran las siguientes:

- Declarar la alerta de violencia de género y notificarla al Titular del Poder Ejecutivo de la entidad federativa correspondiente.
- Coordinar, a través de la Secretaría Ejecutiva del Sistema, la realización del Diagnóstico Nacional sobre todas las formas de violencia de género.
- Diseñar una política integral y con transversalidad de género para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.
- Ejecutar y coordinar acciones en los tres niveles de gobierno, de acuerdo a bases de coordinación previamente formuladas por la misma Secretaría, ejerciendo también atribuciones en materia de seguimiento y evaluación de la política integral.
- Propiciar una política integral de generación de espacios seguros, que permita a todas las mujeres, de todas las edades, transitar, estudiar, trabajar y gozar de un sano esparcimiento, sin riesgos a su seguridad.
- Elaborar estrategias de comunicación encaminadas a la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres.

En 2009 las actividades de la Conavim se enfocaron al diseño y programación de sus líneas de acción. Para 2010 reportó, entre otras, las siguientes acciones:

Cuadro. **Acciones relevantes de la Conavim**

2009	2010
<p>Elaboración de 3 diagnósticos y 10 estudios, destacándose: "Diseño conceptual y metodológico del Sistema Integral de Indicadores para sustentar las declaratorias de alerta de violencia de género".</p> <p>3 seminarios internacionales sobre buenas prácticas en materia de ciudades seguras y derechos humanos y el foro interdisciplinario sobre los orígenes de la violencia en México.</p> <p>Proyecto de Intervención Social para Juárez.</p> <p>Atención directa a mujeres sólo en Cd. Juárez, con los mismos ejes de trabajo de la CPEVMCJ. 525 acciones en diferentes rubros y atención a 140 mujeres.</p> <p>Elaboración: Modelo de Política de Acceso a una Vida Libre de Violencia para su instrumentación en 6 ciudades del país.</p> <p>Proyecto de Programa Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres: presentado en diciembre de 2009 para la validación de los integrantes del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.</p>	<p>Foros regionales para la integración de la Red Nacional de Municipios por la seguridad y la convivencia ciudadana. Seminarios "La construcción social de las violencias: retos de los entornos urbanos", en diversas ciudades del país, taller en colaboración con el Reclusorio Preventivo Varonil sur. Convenios de colaboración con: Universidad de San Diego y Municipio de Ciudad Juárez, Universidad del Caribe, Instituto Nacional de Administración Pública.</p> <p>Se formalizaron dos convenios de colaboración más para la creación de centros de justicia para las mujeres, con los gobiernos estatales de Guerrero y Campeche. Se colocó la primera piedra del Centro de Justicia para las Mujeres en Ciudad Juárez, en diciembre de 2010.</p> <p>Se concluyeron los proyectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimiento de los Observatorios Urbanos Locales, del Programa "Ciudades Más Seguras para las Mujeres: como resultado se desarrolló un Sistema de Indicadores de Gobernanza Urbana para Ciudades Más Seguras (SIGU) definido a partir del análisis de indicadores nacionales e internacionales sobre el tema, se llevó cabo un taller de capacitación sobre el enfoque conceptual, objetivos, misión y visión del Programa Ciudades Más Seguras, al que asistieron 34 participantes: 22 operadores d 18 observatorios urbanos locales y el resto servidores públicos involucrados en el tema. - Generación de capacidades en Municipios, para la prevención de la violencia y la violencia de género: el proyecto se llevó cabo en 5 municipios: León, Monterrey, Nogales, Tapachula y Torreón, donde expertos internacionales realizaron talleres de capacitación en prevención de las violencias en los ámbito locales, como resultado se capacitaron a más de 500 servidores públicos del gobierno municipal. Sobre los indicadores establecidos, el indicador sobre estudios realizados, tuvo un cumplimiento de 80%. De los cinco estudios programados, faltó uno debido a los tiempos de realización y la falta de recursos, fue imposible concretar el proyecto que se realizaría con el programa ONU-Hábitat.

Fuente: CEAMEG, 2010b, con base en SHCP 2010a; 2010b y 2011.

Además de las acciones anteriores, la Conavim reportó que en diciembre de 2010 realizó importantes gestiones al interior de la Secretaría de Gobernación para:

disponer de un presupuesto de \$20 000 000.00 con el propósito de dar cumplimiento a la Sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso González y otras (“Campo Algodonero”) contra el Estado mexicano, a fin de hacer entrega ante Notario Público de 37 cheques a nombre de todos y cada uno de los beneficiarios y beneficiarias señalados en la sentencia, así como de los indicados por concepto de lucro cesante y daño moral cometido en contra las tres jóvenes señaladas como víctimas dentro del caso. También se destinaron recursos para la construcción de un monumento en memoria de las mujeres víctimas de homicidio por razones de género en Ciudad Juárez (SHCP, 2011, Anexo 2. Información cualitativa: 23).

En materia de capacitación, difusión y sensibilización, se reportó la realización de un evento conmemorativo del “día internacional de la eliminación de la violencia contra la mujer”, en coordinación con la scjn y la Fevimtra, al que asistieron 330 personas de diversos ámbitos (**Administración Pública Federal, Organismo Internacionales, Organizaciones de la Sociedad Civil, Cámara de Diputados, Academia, Medios de Comunicación** entre otros).

En octubre de 2010 se habría constituido la Red de Alcaldes por la Seguridad y la Convivencia Ciudadana, integrada por 76 municipios, de distintos estados del país. También se informó la realización de estudios como:

- Revalorización de las mujeres indígenas en los Altos de Chiapas. Se expuso que este proyecto se desarrolló en tres comunidades de Chiapas: Chamula, Chenaló y Oxchuc.
- Protocolo sobre el impacto social y en seguridad ciudadana de proyectos de desarrollo urbano.

- Sistema de geo-referenciación para Ciudad Juárez.
- Diagnóstico sobre la prevención, atención y sanción del delito de trata de personas como forma de violencia contra las mujeres y niñas en México.

Se reportó que de los cinco estudios programados, se llevaron a cabo cuatro, toda vez que por los tiempos de realización y la falta de recursos, fue imposible concretar el quinto proyecto, mismo que se realizaría con el programa onu-Hábitat (SHCP, 2011, Anexo 2. Información cualitativa: 24).

Se reportó el lanzamiento de la campaña “Visibilización de las formas de violencia hacia la mujer” a principios de diciembre de 2010 en el ámbito nacional. Se expuso que:

“Con la campaña se pretende que el mensaje sea difundido en las principales zonas geográficas de la República Mexicana que presentan altos índices de violencia hacia niñas y mujeres, como Chihuahua, Ciudad Juárez, Estado de México, y Durango, entre otras entidades, con el objetivo de generar un cambio cultural en la población mexicana, para prevenir agresiones en contra de mujeres y posicionar a la comisión como la instancia rectora en el tema de prevención de la violencia, así como visibilizar las formas de violencia normalizadas que hay hacia la mujer, y así fomentar nuevas formas de relación interpersonales y generar un cambio cultural trascendental en la población. (SHCP, 2011, Anexo 2. Información cualitativa: 24).

La Conavim reportó en 2009 como un obstáculo para la operación de sus acciones, su creación a mitad del año. Cabe mencionar que desde antes de iniciar 2009 se tenía previsto la creación de esta comisión, ello explicaría el incremento en el presupuesto que se tuvo en el PEF 2009 con respecto a 2008, así como los indicadores presentados en el año (Ver anexo 1 de este estudio).

Respecto a los obstáculos presentados en la realización de sus acciones, en el tercer informe trimestral de 2010, la Conavim expuso que la rotación de personal al interior de la Segob afecta el desarrollo de los trámites internos.

Cuadro 3.1. **Ramo 05 Relaciones Exteriores**

PP para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia. 2008 - 2010			
Año	Programa presupuestario	Unidad responsable	Observaciones
2008	Protección y asistencia consular	Dirección General de Protección y Asuntos Consulares	En los informes trimestrales de 2008 este PP registró como concepto: Apoyo a las mujeres, niñas y niños migrantes en situación de maltrato en Estados Unidos de América.
2009		Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior	En 2009 y 2010 este PP reportó acciones diversas, incluyendo la atención a víctimas de trata (mujeres y hombres).
2010			

Fuente: CEAMEG con base en cuarto informe trimestral de 2008, 2009 y 2010, publicados por la SHCP.

3. Ramo 05 Relaciones Exteriores

En el ramo administrativo 05 Relaciones Exteriores se ubicó en el periodo 2008-2010 un PP con GEMIG para la atención del tema de la violencia contra las mujeres.

Con relación al tema de estudio, en el periodo 2008-2010, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) reportó un programa con GEMIG, el cual cambió de unidad responsable de gasto en 2009, con respecto a la reportada en 2008.

Notas:

Según los informes trimestrales de 2008, el objetivo del PP Protección y asistencia consular se orientaría a dar apoyo y protección a las mujeres mexicanas en situación vulnerable o de maltrato, de violencia familiar, o en situación migratoria irregular, para repatriarlas o regularizar su situación migratoria y solucionar su problemática.

Con base en las acciones reportadas por este PP no es claro si su quehacer se centra específicamente en la atención de la violencia contra las mujeres.

Este PP ha reportado como parte de su población atendida a mujeres y hombres. Entre sus acciones incluye gestiones para la repatriación voluntaria de personas en situación migratoria irregular, apoyo consular o económico a personas mexicanas en el exterior en situación vulnerable, repatriación de cadáveres de connacionales, entre otras acciones.

A partir de 2009 reportó acciones de atención a víctimas de trata en el ámbito laboral (mujeres y hombres).

Los datos del presupuesto programado y pagado anual de este PP, adscrito a la SRE, así como sus acciones estratégicas, indicadores y avance de sus metas anuales reportadas en el periodo 2008-2010 se incluyen en el anexo 1 del presente estudio.

A. Protección y asistencia consular

Según lo reportado por este PP, en 2008 las representaciones de México en Estados Unidos realizaron la identificación de grupos vulnerables con campañas preventivas y de información para establecer contacto con connacionales y ampliar el apoyo. Según las características de la circunscripción, cada representación crearía su programa de acción.

Entre las acciones reportadas en 2009 se incluyó la realización de seminarios para fortalecer la formación y conocimiento de las y los servidores públicos en los temas de trata de personas y en situaciones de maltrato y de violencia familiar. Se afirmó que el énfasis de las acciones dirigidas a la equidad de género, ha dado como resultado un mayor y más eficaz apoyo a mujeres, niñas y niños en situación de maltrato y de violencia (SHCP, 2010a, anexo 2. Información cualitativa: 59).

En la información cualitativa del cuarto informe trimestral de 2009, se informó acerca de la implementación de un programa para la localización de restos humanos por medio de análisis de adn, lo

cual permitiría reducir el tiempo de espera de connacionales en la búsqueda de sus familiares. Además, se reportó la repatriación de 10 561 connacionales a sus lugares de origen en la República mexicana. Posteriormente en el tercer informe trimestral de 2010 se expuso la realización de acciones como:

- Atención de connacionales en situación de maltrato o vulnerabilidad detectados.
- Acciones en todas las representaciones de México en el exterior relacionadas con casos de asistencia y protección, de los cuales fueron atendidos por sexo en los rubros de abuso a menores por particulares, compensación a víctimas de crimen grave, víctimas de delito por particulares, víctimas de violencia doméstica y discriminación laboral entre otros dentro de los programas: Repatriación de cadáveres; Protección al migrante en situación de indigencia; Visitas de protección; Repatriación de personas vulnerables; Protección al migrante y campaña de seguridad al migrante; Apoyo a mujeres, niñas, niños y adultos mayores en situación de maltrato; Protección y asistencia a víctimas de trata de personas.
- Se realizaron acciones para proporcionar asesoría, así como, apoyo consular y/o económico a mexicanos en el exterior que se encuentran en situación vulnerable y que solicitaron fueran repatriados voluntarios a su lugar de origen en México (SHCP, 2010c, anexo 2. Información cualitativa: 48).

En 2010 se planteó la necesidad de fortalecer la relación con las autoridades federales, estatales y locales de los países receptores, a fin de que otorguen un trato digno y respetuoso a mexicanas y mexicanos migrantes, así como la realización de campañas informativas sobre los derechos de connacionales y sobre la protección que otorgan las representaciones, además de extender la información a los sectores donde se encuentran grupos vulnerables o maltratados de mexicanos en el exterior y ofrecerles un entorno seguro de ayuda consular y económica, en los casos que se requiera.

4. Ramo 06 Hacienda y Crédito Público

En el ramo administrativo 06 Hacienda y Crédito Público se ubicó en el periodo 2008-2010 un PP con GEMIG que incluye acciones para la atención del tema de la violencia contra las mujeres, el cual es implementado a través del Inmujeres.

Cuadro 4.1. **Ramo 06 Hacienda y Crédito Público**

PP para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia. 2008 - 2010			
Año	Programa presupuestario	Unidad responsable	Observaciones
2008	Promoción y coordinación de las acciones para la equidad de género	Instituto Nacional de las Mujeres	En los informes trimestrales de 2008 este PP registró como concepto: Instituto Nacional de las Mujeres. Inmujeres (Cumplimiento a la LGAMVLV y LGIMH)
2009			En 2009 y 2010 este PP reportó acciones diversas, incluyendo la atención al tema de la violencia contra las mujeres.
2010			

Fuente: CEAMEG con base en cuarto informe trimestral de 2008, 2009 y 2010, publicados por la SHCP.

Con relación al tema de estudio, el PP con GEMIG identificado en el ramo administrativo 06 registró continuidad en el periodo 2008-2010.

Notas:

El Instituto Nacional de las Mujeres es el mecanismo nacional para el adelanto de las mujeres y la igualdad de género, por tal motivo sus acciones estratégicas no se centran sólo en el tema de la violencia contra las mujeres, sino en los distintos temas de la agenda nacional expuestos en los siete objetivos del Proigualdad 2009-2012.

El Inmujeres reportó en sus informes trimestrales, en el periodo 2008-2010, que su quehacer institucional tiene como finalidad promover y fomentar las condiciones que den lugar a la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros, el ejercicio de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país

El PP Promoción y coordinación de las acciones para la equidad de género, a cargo del Inmujeres, incluye acciones diversas, entre las que se encuentran las relacionadas con la atención del tema de la violencia contra las mujeres.

En el ramo administrativo O6 se ubicó también el PP Acciones para igualdad de género con población indígena, a cargo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (Cdi). Entre sus acciones se incluye la atención del tema de estudio en zonas indígenas, a través de la apertura y operación de casas de la mujer indígena donde se atiende la violencia de género y la salud sexual y reproductiva. Este PP también reportó la implementación de proyectos de atención y prevención de la violencia familiar y de género. Es un PP cuyas acciones refieren a varias temáticas orientadas a la población indígena.

Los datos referidos al presupuesto programado y pagado anual de los PP adscritos al ramo O6, sus acciones estratégicas, indicadores y avance de sus metas anuales reportadas en el periodo 2008-2010 se incluyen en el anexo 1 del presente estudio.

A. Promoción y coordinación de las acciones para la equidad de género

Respecto al PP Promoción y coordinación de las acciones para la equidad de género, con base en los datos de los informes trimestrales, publicados a través de la SHCP, se logran ubicar las acciones reportadas por el Inmujeres en materia de atención al tema de la violencia contra las mujeres, pero no es posible desagregar el monto del presupuesto aplicado en la materia, a través de esta instancia.

El PP referido reportó sus acciones en 2008 a través de tres fondos: 1) Fondo para la transversalidad de la perspectiva de género; 2) Fondo para el desarrollo de las Instancias Municipales de las Mujeres y 3) Fondo de apoyo a los mecanismos para el adelanto de las mujeres en las entidades federativas para la atención integral de las mujeres víctimas de violencia de género (MVVG).

Entre las acciones reportadas a través del Fondo MVVG, en 2008, se ubicó la elaboración y publicación de las bases de operación del Fondo (MVVG) y los convenios con los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres (MAM) en las entidades federativas. Se reportó que a través de este Fondo se impulsó la armonización de sistemas y leyes para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, en el ámbito de las entidades federativas.

El Inmujeres, en su calidad de Secretaría Ejecutiva del SNPA-SEVM reportó la conformación de éste, así como la instalación de sus comisiones. También informó sobre la actualización del micro sitio en Internet referido al tema de la violencia contra las mujeres,

además de exponer datos sobre la población atendida a través de la línea telefónica “vida sin violencia”.

Como parte de las acciones conjuntas con OSC, el Inmujeres informó acerca de la conformación de la Red Nacional “Vivir sin Violencia”; un trabajo de coordinación con la Red Nacional de Refugios, a. c. (renarac), y la elaboración del Modelo de Atención para Refugios.

En materia de difusión, reportó la “Campaña hombres por la no violencia”, planteando que su importancia radicó en que, por primera vez el gobierno federal hizo coparticipes a los hombres en la lucha contra la violencia hacia las mujeres.

A partir de 2009, no se identificó como tal el Fondo MVVG y las acciones orientadas a atender la problemática de la violencia contra las mujeres se integraron al conjunto de acciones reportadas en el marco del SNPASEVM, así como lo referido a la línea telefónica “Vida sin Violencia”, incluyéndose las siguientes acciones:

Cuadro. **Actividades reportadas por el Inmujeres en 2009 y 2010**

Comisiones, reglamentos, sistemas estatales y acuerdos del SNPASEVM

2009 La PGR y la Red Nacional de Refugios, dieron a conocer el mecanismo de atención y canalización de las mujeres víctimas de violencia de género en el contexto del narcotráfico y delincuencia organizada.

Se ratificó a los integrantes de la Comisión Dictaminadora para la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género con carácter permanente. Se aprobó la integración del Grupo Interinstitucional y Multidisciplinario para el estudio y análisis de la posible emisión de Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres, conformada por: la SS [Secretaría de Salud], PGR, Sedesol [Secretaría de Desarrollo Social] y el Conapred.

Las comisiones establecieron sus programas de trabajo para 2010.

Impulso de la Norma Técnica de Competencia Laboral “Asistencia vía telefónica a personas relacionadas con la violencia de género: NUA SS011.01”.

Actualización del directorio de los servicios de las dependencias de la APF y los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres en las Entidades Federativas (un total de 2 300 registros).

Al cuarto trimestre de 2009 se contaba con una ley federal y 32 leyes estatales para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia; un sistema federal y 25 estatales; así como un reglamento federal y 16 estatales.

2010

El Inmujeres solicitó al Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) que en la información generada se ajusten a una metodología y especialización que conlleve a la confiabilidad.

Se integró al SNPASEVM el Consejero de la Judicatura Federal y Presidente del Comité de Derechos Humanos, Equidad de Género y Asuntos Internacionales, quien asistió en representación del Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal.

Se remitió a la Presidencia de la Comisión de Atención de la Violencia contra las Mujeres el documento del proyecto "Creación de un Sistema Piloto de información sobre la atención que reciben las mujeres víctimas de violencia por parte de las agencias de del Ministerio Público", elaborado por el Inmujeres y el UNIFEM [Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer] para su análisis, y en su caso, se deriven propuestas y/o acciones específicas sobre la atención que reciben las mujeres víctimas de violencia por parte de las Agencias del Ministerio Público.

Se solicitó al INEGI considere el levantamiento de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) en el año 2011, con el objeto de contar de manera periódica con información estadística que muestre la prevalencia, frecuencia y magnitud de los diferentes tipos y modalidades de violencia de género ejercida hacia las mujeres.

Se solicitó a las dependencias de la APF integrantes del SNPASEVM la revisión de la propuesta de presupuesto para mujeres y la Igualdad de género para el ejercicio fiscal 2011, propuesta que fue remitida a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, en cumplimiento del Acuerdo de la XI Sesión Ordinaria del SNPASEVM.

En la comisión de prevención de la violencia contra las mujeres, la SEP presentó la publicación "ABC de nuevas prácticas: equidad de género, no violencia y protagonismo juvenil" y el proyecto "Violentrometro: ¡Ubícate!", enfocado a niñas y niños de primaria, el cual fortalece el proyecto dirigido a las y los maestros: "Equidad de género y prevención de la violencia en primaria".

La Comisión de Sanción de la Violencia contra las Mujeres sesionó en noviembre, entre los acuerdos derivados destaca el compromiso de la Comisión para que proporcione a las dependencias integrantes del SNPASEVM el paquete de capacitación en perspectiva de género para funcionarias/os del ámbito de la procuración de justicia. La Secretaría Técnica ha compilado 3 de los 4 manuales de capacitación que conforman dicho paquete. En esta comisión se dio la integración del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género de la Cámara de Diputados, y se hizo la elaboración de la propuesta de su plan de trabajo anual 2011.

Las acciones realizadas del SNPASEVM:

- A través de la Segob, se impulsó que la SHCP agilice los trámites administrativos correspondientes en la asignación de recursos destinados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para la atención de las mujeres en nuestro país y que las Gobernadoras, Gobernadores de las Entidades Federativas y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, brinden las facilidades para la integración del Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres.

- Se confirmó que el Inegi realizará el levantamiento de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) en 2011, con objeto de contar de manera periódica con información estadística que muestre la prevalencia, frecuencia y magnitud de los diferentes tipos y modalidades de violencia de género ejercida hacia las mujeres.

- El SNPASEVM, en su XII Sesión Ordinaria, aprobó la participación del Inmujeres en el Comité para dar seguimiento al cumplimiento de la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso González y otras ("Campo Algodonero") contra México.

continúa

continuación

Línea telefónica vida sin violencia (01 800 911 2511).

2009 En el cuarto trimestre de 2009 se recibieron 3 009 llamadas de mujeres y 478 de hombres. Las entidades donde se registró el mayor número de llamadas fueron: Distrito Federal (1 289), Estado de México (1 037), Guanajuato (144) y Jalisco (113).

2010 Al tercer trimestre de 2010 se recibieron 4 628 llamadas; 4 253 realizadas por mujeres y 375 por hombres. Del total de llamadas en el periodo, 940 personas reportaron violencia física, 76 violencia patrimonial, 2 156 violencia psicológica, 124 violencia sexual, 358 violencia económica y no proporcionó información 974. Posteriormente, durante el periodo octubre-diciembre, se recibió un total de 4 mil 363 llamadas, de las cuales 4 011 fueron realizadas por mujeres y 352 por hombres. De forma acumulada, las llamadas recibidas durante 2010 ascienden a 16 587. Del total de llamadas en el periodo, la violencia económica fue reportada por 278 personas, violencia física 1 000, violencia patrimonial 95, violencia psicológica 1 804, violencia sexual 160. Las entidades donde se registró el mayor número de llamadas fueron el Distrito Federal 1 418, Estado de México 1 295 y Jalisco 226.

Fuente: CEAMEG 2010C y 2011 con base en SHCP 2010a y 2011 anexo 2 información cualitativa: 66-74; 75-78.

Las actividades reportadas por el Inmujeres en 2009 y 2010 darían continuidad en un sentido general a las expuestas en 2008, destacándose el reporte de los avances en la armonización legislativa en las entidades federativas para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia.

En 2010, el Inmujeres reportó que la LGAMVLV representa una oportunidad para establecer estrategias de coordinación con las dependencias de los tres órdenes y niveles de gobiernos que coadyuven en el logro de la institucionalización y transversalización de la perspectiva de género.

B. Acciones para igualdad de género con población indígena

En el ramo administrativo 06 se ubicó en 2009 y 2010, el PP Acciones para igualdad de género con población indígena, a cargo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (Cdi). Entre sus acciones se incluyó la atención de la violencia de género en zonas indígenas (SHCP, 2010a:12). En 2010 se expuso como parte de la problemática a atender por el PP la “inadecuada oferta

pública en su respuesta a la atención y prevención de la violencia de género entre la población indígena” (SHCP, 2010c:14).

Entre las acciones de este programa, se reportó la apertura y operación de casas de la mujer indígena para atender la violencia de género, así como la salud sexual y reproductiva. También se informó acerca de la implementación de proyectos de prevención y atención de violencia familiar y de género en zonas indígenas.

En 2009 se reportaron avances en la adquisición y remodelación de los inmuebles de cuatro nuevas casas previstas, inaugurándose sólo una en el año (SHCP, 2010a, anexo 2. Información cualitativa: 84). La apertura de las otras tres Casas de la Mujer Indígena se previeron para los meses de enero y febrero de 2010, aunque fue hasta el tercer informe trimestral de 2010 cuando se reportó que se habían dictaminado 12 diagnósticos realizados para la instalación de nuevas casas “autorizándose la apertura de 5 nuevas Casas de la Mujer Indígena en: el Estado de México (Atlacomulco), Guerrero (San Luis Acatlán), Puebla (Ixtepac), Chiapas (Ocosingo), Hidalgo (Huejutla), estas 2 últimas Casas estaban ya autorizadas desde 2009 a partir de los diagnósticos realizados en ese año” (SHCP, 2010c:16).

Sobre este PP, en 2008 se habría elaborado un Acuerdo Específico de Colaboración entre la Cdi y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) para el seguimiento al proceso de las Casas de la Mujer Indígena. Para 2010, el acuerdo se habría firmado por ambas partes pero estaría pendiente la transferencia de recursos. En ese año se reportó la firma de 22 proyectos de los 23 programados para la atención de la violencia familiar entre población indígena, la diferencia, se expuso que se debía “a la reducción de presupuesto en relación al ejercicio del año anterior para estos proyectos” (SHCP, 2010c:16).

En el informe del tercer trimestre de 2010 se expuso en el apartado de justificación de diferencias de avances, con respecto a las metas programadas, que en ese trimestre “se tenía programado atender a 2 900 mujeres en las Casas de la Mujer Indígena, sin embargo se atendieron a 3 606 mujeres. La diferencia por arriba en el número de mujeres atendidas con respecto a lo programado es [de-

bido a] la creciente demanda de atención que reciben las casas de la mujer” (SHCP, 2010c:16).

Entre los obstáculos reportados por el programa, en 2009 se expuso lo siguiente:

- Altas cargas de trabajo de los responsables de la coordinación y operación de los proyectos en oficinas centrales y delegaciones estatales de la Cdi, ya que aunque se tiene un incremento significativo de presupuesto la plantilla de personal continúa siendo la misma.
- Los procedimientos administrativos referentes a la contratación de consultorías externas para la realización de diagnósticos participativos y el fortalecimiento del equipo de trabajo a cargo del seguimiento de las Casas de la Mujer, retrasó el inicio de las acciones programadas.
- Inexperiencia en el tema por parte del personal institucional de la Cdi, así como de las instancias participantes con respecto al trabajo con población indígena (SHCP, 2010a, anexo 2. Información cualitativa: 86).

Para 2010 el énfasis se ubicó en:

- Agilizar trámites administrativos para contratación de servicios de asesoría y congresos y convenciones así como de transferencia de recursos a las unidades operativas para el ejercicio oportuno de los recursos (SHCP, 2010c:16).

5. Ramo 11 Educación Pública

En el ramo administrativo 11 Educación Pública se identificaron en el periodo 2008- 2010 los siguientes programas presupuestarios (PP) con GEMIG, orientados a la atención del tema de la violencia contra las mujeres:

Cuadro 5.1. Ramo 11 Educación Pública

PP para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia. 2008 - 2010			
Año	Programa presupuestario	Unidad responsable	Observaciones
2008	Programa de capacitación al magisterio para prevenir la violencia contra las mujeres	Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio	En los informes trimestrales de 2008 este PP registró en su enunciación: Ampliaciones determinadas por la Cámara de Diputados.
2008	Programa de estudio para la prevención de violencia contra las mujeres	Dirección General de Educación Superior Tecnológica	En el anexo 2 información cualitativa del cuarto informe trimestral de este PP se presentaron como UR: - Subsecretaría de Educación Superior. - Dirección General de Educación Superior Tecnológica.
2008		Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas Subsecretaría de Educación Superior	En los IT de 2008 este PP registró en su enunciación: Cumplimiento a la LGAMVLV. Ampliaciones determinadas por la Cámara de Diputados.
2009	Diseño y aplicación de la política educativa	Subsecretaría de Educación Superior Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio	En 2009 además de la UR registrada a cargo de este PP en 2008, se incluyó otra UR.
2010		Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas	En 2010 este PP se reportó a cargo de sólo una UR.
2009		- Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa - Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas	En los IT de 2009 y 2010 este PP registró indicadores y acciones estratégicas referidas a la capacitación del magisterio y al Previolem*.
2010	Diseño y aplicación de políticas de equidad de género	Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas	En 2010 se registró sólo a cargo de la UR Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas (UPEPE). * Programa de capacitación al magisterio para prevenir la violencia contra las mujeres.

Fuente: CEAMEG con base en cuarto informe trimestral de 2008, 2009 y 2010, publicados por la SHCP.

Con relación a la atención del tema de la violencia contra las mujeres, se identificó que en el ramo 11 no se mantuvo la continuidad del GEMIG en el periodo revisado para algunas de las UR a cargo de los programas presupuestarios. En el caso del Programa de capacitación al magisterio para prevenir la violencia contra las mujeres (Previolem), se ubicó luego de 2008 como una acción estratégica.

Notas:

Las acciones para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, reportadas por los programas con GEMIG, adscritos a la Secretaría de Educación Pública (SEP), en el periodo 2008-2010 se enfocaron en actividades como: capacitación al personal docente, campañas y difusión, revisión de libros de texto, elaboración de estudios y diagnósticos, creación del Módulo de Orientación, Prevención y Atención de la Violencia de Género (MOPAV), entre otras.

La mayoría de los programas presupuestarios con GEMIG, adscritos al ramo, tienen como propósito la realización de acciones enfocadas a la promoción de la igualdad de género, así como a la prevención y atención de la violencia contra las mujeres.

Los datos sobre el presupuesto anual programado y pagado de los PP, revisados, adscritos al ramo 11; sus acciones estratégicas, indicadores y avance de sus metas anuales reportadas en el periodo 2008-2010 se incluyen en el anexo 1 del presente estudio.

A. Diseño y aplicación de la política educativa

En 2008 este PP reportó como objetivo: producir materiales que sustenten el diseño y la implementación de la educación en materia de género; fortalecer a las escuelas de nivel básico como espacios que fomenten la equidad y la no violencia de género; implementar medios de sensibilización enfocados a la equidad y la no violencia de género; fortalecer las herramientas institucionales de la sep que garanticen una Secretaría libre de violencia de género y capaz de actuar de manera coherente y coordinada para promover la equidad y la no violencia de género (SHCP, 2009a:57).

En 2009, del conjunto de los ocho indicadores de este PP, se ubicó sólo uno referido de manera explícita a la atención del

tema de la violencia contra las mujeres: “Seminario Internacional la Violencia contra la Mujer en la Agenda educativa”; ello dificultaría, en términos presupuestales, considerar la totalidad del monto del GEMIG de este programa en 2009, orientado a la atención del tema de estudio.

Para 2010, este PP reportó en sus informes trimestrales en torno a la problemática atendida, lo siguiente:

El Programa “Diseño y Aplicación de la Política Educativa” atiende de manera particular la violencia de género desde la prevención y atención, ya que derivado de los datos arrojados por el Informe nacional sobre violencia de género en la educación básica en México, se plasma que los estereotipos y roles de género se encuentran muy arraigados en las y los niños y adolescentes (SHCP, 2010c, anexo 2. Información cualitativa: 125).

Entre las acciones de este PP se reportó: la creación del Módulo de Orientación, Prevención y Atención de la Violencia de Género (MOPAV); un estudio de violencia de género en las escuelas de educación básica; análisis de libros de texto gratuitos desde la perspectiva de la equidad de género, en el marco de la LGAMVLV, con la presentación de recomendaciones transversales en materia de representaciones de género y la promoción de la educación como vehículo transformador de género; la emisión de la convocatoria para la realización de estudios enfocados a generar información útil al diseño de políticas públicas que permitan detectar, prevenir, atender y erradicar la violencia de género y la discriminación contra las mujeres en escuelas públicas y privadas de educación básica, media superior y en las instituciones de educación superior del país.

Al tercer trimestre de 2010 se reportaron, entre otras, las siguientes acciones:

- Distribución del libro “Equidad de género y prevención de la violencia en primaria, dirigido a las y los docentes de prima-

ria. Se enviaron 632 104 libros a escuelas públicas, y 62 896 a escuelas privadas de toda la República Mexicana.

- **Abriendo Escuelas para la Equidad. Guía Práctica:** Se imprimieron 4 250 ejemplares, distribuidos a los cinco estados participantes en este proyecto, así como la academia, administración pública federal, organismos internacionales, autoridades educativas estatales, institutos de la mujer estatales, a las subsecretarías de educación pública y organizaciones de la sociedad civil participantes en el proyecto.
- **Diseño del material: abc de nuevas prácticas: equidad de género, no violencia y protagonismo juvenil:** En el marco del proyecto “Abriendo escuelas para la equidad”, para ser distribuido a las y los docentes y directores de las escuelas del proyecto, así como a los facilitadores de las actividades, con el objetivo de construir una ética común a todo el proyecto.
- **Programa de Cultura Institucional de la sep:** Se imprimieron 500 ejemplares. En noviembre y diciembre se distribuyó este material al interior de la Secretaría.
- **Revisión y Análisis de los contenidos pedagógicos de 42 libros texto gratuitos con enfoque de género**
- **Firma de Convenio de Colaboración con el Programa Universitario de Estudios de Género (PUEG) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) para la elaboración del libro “Equidad de género y prevención de la violencia en primaria”** dirigido a maestras/os de nivel primaria en materia de equidad de género y prevención de la violencia, así como el diseño y elaboración de la estrategia de inducción a partir del libro “Equidad de Género y Prevención de la Violencia en Preescolar”.
- **Firma del contrato de prestación de servicios con la Organización de la Sociedad Civil, Cauce Ciudadano, A. C. para desarrollar la fase III del proyecto “Equidad: el respeto es la ruta”,** la cual involucra la realización de talleres en secundarias.
- **Se otorgaron a funcionarias y funcionarios del sector central de la sep servicios de capacitación y sensibilización en materia**

de violencia de género a través de la realización de cine debate, conferencias y talleres de sensibilización.

- El MOPAV recibió 133 solicitudes de atención inicial: 107 de mujeres y 26 de hombres. A 99 personas se les brindó información sobre MOPAV, asesorías jurídicas y sociales, se canalizó a 2 personas a Defensorías de Oficio, Unidades de Atención a la Violencia Familiar, Procuradurías de Justicia, Sistemas dif, Hospitales de Especialidades, etc., a 32 personas se les brindó el servicio de acompañamiento integral, incluyendo atención psicoterapéutica, en sus modalidades individual, pareja, familiar y de grupo (SHCP, 2010c, anexo 2. Información cualitativa: 126-135 y SHCP, 2011, anexo 2. Información cualitativa: 135-136).

B. Diseño y aplicación de políticas de equidad de género

En 2009 se reportó la aplicación del GEMIG de este PP para el proyecto “Calle y saberes en movimiento”. Se expuso que su población objetivo fueron maestras y maestros que atienden a población en situación de riesgo de calle y se ubican laborando en zonas de muy alta marginación, dentro de los 206 municipios de mayor índice delictivo y deserción intracurricular mayor a 5% (SHCP, 2010a, anexo 2. Información cualitativa: 123).

a. Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa

En 2009 la Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa reportó tres indicadores, sólo uno se refería de manera explícita al tema de la violencia de género: “Maestros y maestras capacitados en la detección, atención y prevención de la violencia intrafamiliar detectada en el contexto escolar”, cuya meta anual (220 maestros y maestras capacitados) no registro avances en el año. La UR expuso que ello se debió al recorte presupuestal de la SHCP, que motivó la cancelación de la actividad programada (SHCP, 2010a:81). Esta UR no se reportó como tal para este programa presupuestario

en 2010, ello impidió identificar si las acciones pendientes en 2009 en el tema de estudio, se realizaron en el siguiente año.

b. Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas. UPEPE

En lo que concierne a esta ur, en 2009, de siete indicadores registrados, cinco guardaron relación con la atención de la violencia de género, las metas de estos indicadores se reportaron cumplidas y/o rebasadas al cierre del año. (Ver anexo 1 del presente estudio). En el anexo 2. Información cualitativa del cuarto informe trimestral de 2009 se expusieron entre las acciones realizadas:

- Revisión de 24 libros de texto de nivel primaria.
- Publicación del Libro “Equidad de género y prevención de la violencia en preescolar” dirigido a maestras/os de nivel preescolar.
- Análisis a la legislación estatal vigente en materia de violencia contra niñas y niños.
- Capacitación a funcionarios del gobierno central.
- En 2009 el MOPAV recibió 926 solicitudes de atención inicial: 692 fueron a mujeres y 234 a hombres. A 172 personas se les brindó asesoría jurídica, orientaciones sociales y canalizaciones a Defensorías de Oficio, Unidades de Atención a la Violencia Familiar, Procuradurías de Justicia, Sistemas dif, Hospitales de Especialidades, etc., y a 247 (181 mujeres y 66 hombres) se les brindó servicio de acompañamiento integral, incluyendo atención psicoterapéutica, en sus modalidades individual, pareja, familiar y de grupo y 76 gestorías, asesorías jurídicas y orientaciones sociales. Las 507 personas restantes sólo recibieron información general sobre talleres, conferencias, servicios del MOPAV, solicitud de contratación, orientaciones familiares, y visitas a exposiciones. Cabe mencionar que a todas estas personas se les dio una resolución basada en su demanda original (SHCP, 2010a, anexo 2. Información cualitativa:109-113)

Sobre la publicación y presentación del libro: “Equidad de género y prevención de la violencia en preescolar”, se reportó la impresión de 300 mil ejemplares distribuidos a 218 206 docentes de escuelas públicas y particulares, 81 794 bibliotecas de escuelas preescolares, además de instancias como: el Inmujeres, las Secretarías Estatales de Educación, instancias estatales de las mujeres, OSC y su publicación en el portal de Internet de la sep (SHCP, 2010a, anexo 2. Información cualitativa: 110-111).

Sobre el programa “Abriendo Escuelas para la Equidad” se informó en 2009 que operó en 119 escuelas de 5 estados (Chihuahua, Durango, Estado de México, Jalisco y Guerrero). En 77% de las escuelas, el porcentaje de participación más elevado fue de las alumnas, se realizaron 582 jornadas sabatinas, participaron 77 200 personas (madres, padres, docentes, alumnado, directivos y comunidad), se llevaron a cabo 205 actividades y 75 proyectos específicos en formación, arte y cultura, deporte y comunicación en torno a temas de equidad y no violencia de género (SHCP, 2010a, anexo 2. Información cualitativa: 116-117).

Se realizaron 929 talleres del proyecto: “Equidad: el respeto es la ruta”, en 11 entidades, orientados a un total de 24 407 adolescentes de secundaria. Se esperaba ampliar este esfuerzo en 2010 a más estados. En la segunda edición del concurso “Equidad: el respeto es la ruta” se inscribieron 25 980 estudiantes en el país (SHCP, 2010a, anexo 2. Información cualitativa: 118-120).

En 2010 la unidad responsable UPEPE reportó que, a fin de cumplir con lo señalado en el Artículo 45. Sección (Fracción) Quinta de la LGAMVLV, habría dado inicio a diversos proyectos, mediante los cuales se dotaría a la escuela y a la comunidad educativa de herramientas para crear ambientes armónicos de convivencia y de paz, en donde prevalezcan la tolerancia, el respeto, y la no violencia de género.

Se expuso que mediante el Programa “Abriendo escuelas para la equidad” y las acciones de prevención, se podrá atender y aportar al público objetivo y de manera indirecta a la comunidad en general, elementos que permitan reflexionar y actuar ante la violencia de género (SHCP, 2010c, anexo 2. Información cualitativa: 116). En

2010 sus dos indicadores reportados guardaron relación con la atención del tema de la violencia de género. Las líneas de acción fueron: Abriendo Escuelas para la Equidad (sep-oei); y, difusión de materiales que fomenten la equidad de género y no violencia en los centros de educación básica. (Ver anexo 1 del presente estudio).

En 2010 se enunció la realización de actividades en el marco del proyecto Jornadas Sabatinas, cuyo propósito es coadyuvar en la reducción de la violencia en la comunidad educativa, especialmente contra las mujeres, y al fortalecimiento del tejido social, la reducción de la violencia extra-escolar. Se destacó: la evaluación del primer bloque de Jornadas Sabatinas en las cinco estructuras estatales del proyecto y el reforzamiento a las escuelas en los proyectos permanentes de La Movida, Bitácora de Vuelo, Cine Club y Proyecto Escolar en los cinco estados participantes.

Al tercer trimestre de 2010 se habrían inscrito 464 escuelas al proyecto Abriendo escuelas para la equidad. Se informó que el 15 y 16 de diciembre de 2010 se realizó el evento “Abriendo Escuelas para la Equidad: Balance y Prospectiva 2010-2011” como un espacio para el análisis e intercambio de las experiencias y de los resultados obtenidos en 2010 de cada uno de los estados participantes y propuestas y reflexiones para 2011 (SHCP, 2010c).

Se informó acerca de la iniciativa denominada: Servicio de apoyo a personas en situación de violencia, cuyo objetivo es crear un servicio de apoyo y atención a personas en situación de violencia durante las Jornadas Sabatinas, así como fortalecer y hacer más eficientes los procesos de atención a los casos de violencia detectados en las escuelas, de lunes a viernes. También se informó la realización de 70 talleres, con la capacitación de 1 014 personas coordinadoras estatales, regionales y locales, así como a 1 350 maestras y maestros docentes facilitadores (812 mujeres y 538 hombres).

Respecto a la línea de acción sobre difusión, se reportó la impresión y distribución del “Violentómetro, ¡ubícate!”, acerca del cual fue enviado un total de 14 992 000 materiales para las niñas y niños de todas las escuelas primarias públicas del país. En lo que concierne al análisis de brechas de género, en el anexo 2 del cuarto informe

trimestral de 2009, la UPEPE reportó que “no lo hay”, mientras que la Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa expuso, entre otras consideraciones, lo siguiente:

[...] 67% de las mujeres de 15 años y más han sufrido violencia familiar, patrimonial, comunitaria, escolar, laboral y de pareja. [...] es importante mencionar que sólo el dos por ciento de los hombres mexicanos en el país levanta una denuncia en contra de su mujer por maltrato. Según los especialistas, el maltrato físico y psicológico de la mujer hacia el hombre de la casa va en aumento en nuestro país pues aprovechan el hecho de que el varón no se atreve a denunciar ese maltrato por temor a las burlas, a las descalificaciones y al rechazo social (SHCP, 2010a, anexo 2. Información cualitativa: 124).

La afirmación de estas UR en torno a que no hay brechas de género (UPEPE), y que “el maltrato físico y psicológico de la mujer hacia el hombre de la casa va en aumento en nuestro país” (Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa) plantean una reflexión en torno a cómo el personal de las UR a cargo del programa enunciado, entiende y aplica en sus acciones la perspectiva de género, así como los principios referidos al derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, en términos de lo establecido en la LGAMVLV.

Es importante considerar que la acción estratégica del PP Diseño y aplicación de políticas de equidad de género, es el diseño y aplicación de políticas de equidad de género en el ámbito educativo, en el marco de las responsabilidades y atribuciones que corresponden a la sep, según lo establecido en el artículo 45 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

C. Programa de capacitación al magisterio para prevenir la violencia contra las mujeres/Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio

El Programa de capacitación al magisterio para prevenir la violencia contra las mujeres se identificó en 2008; para el ejercicio fiscal 2009 éste no se ubicó en los informes trimestrales. En 2010 se incluyó el Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio, para el cual en la información proporcionada por la Comisión de Equidad y Género se plantea que se le etiquetaron recursos para el cumplimiento al Programa Integral para la Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (PIPASEVM), y en los indicadores de sus informes trimestrales se hace referencia al Programa de Capacitación al Magisterio para Prevenir la Violencia contra las Mujeres (Previolém). (Ver anexo 1 del presente estudio).

En 2008, el Programa de capacitación al magisterio para prevenir la violencia contra las mujeres contó con un indicador denominado: Entidad federativa con recurso financiero transferido, su meta anual programada (31 entidades federativas) se reportó cubierta en su totalidad.

En 2010, el PP Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio buscaba formar a 30 400 maestras y maestros de educación básica de las 31 Entidades Federativas y la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal (SHCP, 2010c, anexo 2. Información cualitativa: 146).

Al cuarto trimestre de 2010 se expuso que al cierre del año se contaba con: 30 419 figuras educativas de educación básica profesionalizadas y/o sensibilizadas en temas de equidad de género, derechos humanos y prevención de la violencia hacia las mujeres.

Otras acciones reportadas en el cuarto trimestre de 2010 fueron:

- Diseño de la estrategia nacional para la implementación de acciones de formación en equidad de género y prevención de la violencia.
- Reunión de reflexión e intercambio de experiencias con las y los responsables del Programa de Capacitación al Magisterio para Prevenir la Violencia hacia las Mujeres (Previolem).
- Realización de 2 jornadas de profesionalización en el tema de Formación en salud sexual integral; en las zonas Norte y Sur del país. La primera jornada se impartió en Mérida, Yucatán y la segunda en Culiacán, Sinaloa; con la participación de 1 089 figuras educativas de educación básica, de las cuales 809 son maestras y 280 maestros, quienes como Equipos Estatales formaron en forma directa a 31 580 maestras y maestros de educación básica como a maestras/os frente a grupo, Asesores Técnico Pedagógicos y Directivos de las diferentes Entidades Federativas.
- Fortalecimiento de la Campaña “Por una Escuela libre de violencia”, a través de las y los Responsables del Programa en las Entidades Federativas. Se han recolectado a la fecha 20 000 mil firmas de maestras/os comprometidos con la campaña. Elaboración y difusión de materiales de difusión para impulsar la Campaña “Por una escuela libre de violencia (trípticos, volantes, banderines, pulseras, carteles).
- Acervo Bibliográfico de Previolem. Adquisición de 5 850 ejemplares con los ejes temáticos del Programa, los cuales se distribuyeron en los 574 Centros de Maestros del país.
- Impartición del Curso “Convivencia respetuosa en la escuela: Un enfoque educativo a través del Arte”. Dirigido a 100 figuras educativas para brindarles herramientas y habilidades en la prevención del maltrato escolar entre pares.
- Elaboración, publicación y presentación del libro y cd “Nuestros Derechos en Nuestras Palabras. La Declaración Universal de Derechos Humanos en Lenguas Indígenas. Se publicó con un Tiraje de 25 mil ejemplares (SHCP, 2011. Anexo 2. Información cualitativa: 167-168).

La UR a cargo del programa expuso que el obstáculo identificado para 2010 fue la llegada tardía de los recursos (junio de 2010), lo que obstaculizó el cumplimiento de metas para el primero y segundo trimestre.

D. Programas de estudio para la prevención de violencia contra las mujeres

En 2008, en el cuerpo principal del cuarto informe trimestral se reportó como UR de este programa a la Dirección General de Educación Superior Tecnológica, aunque en el anexo 2 información cualitativa se presentó, además de la anterior, la UR Subsecretaría de Educación Superior.

Este PP expuso en 2008 que sus acciones se basaban en la consideración de que la educación es un proceso coeducativo, auto-crítico y auto-reflexivo que puede contribuir a la deconstrucción de patrones de comportamiento antisocial como es la violencia hacia las mujeres.

El programa reportó el inicio de la aplicación de una encuesta en forma electrónica en 30 Institutos Tecnológicos participantes, a estudiantes por número de matrícula; la implementación de una campaña de difusión sobre los derechos de las mujeres y lugares a donde acudir en caso de ser víctimas de violencia; la oferta de información a las estudiantes, teléfonos de apoyo, leyes, etcétera. Se reportó la organización de conferencias, talleres, seminarios y obras de teatro en los Institutos Tecnológicos durante la semana de la no violencia contra la mujer.

Se informó que la aplicación de la encuesta enunciada no pudo concluirse en 2008, y que ésta se programó para el inicio del semestre enero-junio 2009. Se enunció que algunas secciones de la encuesta causaron malestar a las estudiantes, por lo que se buscarían las posibles causas y se considerarían para el rediseño de la misma (SHCP, 2009a).

En el anexo 2 información cualitativa del cuarto informe trimestral de 2008, se expuso que el número de mujeres estudiantes encues-

tadas constituía una muestra representativa de la matrícula femenil de los 30 Institutos Tecnológicos participantes y que se realizaría el análisis estadístico de los resultados, a fin de estudiar la incidencia del problema detectado, con lo cual se podrían identificar áreas de investigación y trabajo en cada uno de los Institutos Tecnológicos.

Se enunció que en noviembre, en el marco del Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, se realizaron actividades tales como: conferencias, talleres, obras de teatro, desfiles y paneles.

En el informe del cuarto trimestre de 2008 se enunció la implementación de campañas de difusión sobre el contenido de la LGA-MVLV, la LGIMH y la Ley General para Prevenir y Eliminar la Discriminación, así como la capacitación a coordinadores del proyecto a través del “Foro Internacional para prevenir, atender y sancionar la violencia contra las mujeres”; además de la elaboración del “Programa base 2009” para dar continuidad al proyecto.

Debido a que este programa presupuestario no fue incorporado como tal, en los informes trimestrales correspondientes a los PP del Anexo 9A del Decreto de PEF 2009 y del Anexo 10 del Decreto de PEF 2010, no es posible identificar si éste **continuó su implementación**, y si se realizaron las acciones que dieran continuidad a lo puesto en marcha en el ejercicio fiscal 2008.

6. Ramo 12 Salud

En el ramo administrativo 12 Salud se ubicaron, en el periodo 2008-2010, los siguientes programas presupuestarios con GEMIG, orientados a la atención del tema de la violencia contra las mujeres.

Cuadro 6.1. Ramo 12 Salud

PP para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia. 2008 - 2010			
Año	Programa presupuestario	Unidad responsable	Observaciones
2008	Planeación y desarrollo del Sistema Nacional de Salud (Cumplimiento a la LGAMVLV)		En los informes trimestrales de 2008 este PP estableció como objetivo general: Reducir la prevalencia y la severidad de los daños a la salud causados por la violencia contra las mujeres, con énfasis entre aquellas que se encuentran en situación de mayor riesgo o vulnerabilidad.
2008	Prevención, detección y atención temprana del cáncer cérvico uterino y de mama	Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva (CNEGSR)	Aunque el nombre del PP no refiere a la atención del tema de la violencia contra las mujeres, las acciones estratégicas e indicadores del PP se orientaron a la atención de mujeres víctimas de violencia severa.
2009	Atención de la salud reproductiva y la igualdad de género en salud		En 2009, este PP se registró con 4 UR, sólo una -el CNEGSR- reportó indicadores sobre la atención a víctimas de violencia extrema como parte del subprograma denominado Prevención y Atención de la Violencia Familiar y de Género.
2010			En 2010 este PP se reportó a cargo de 7 UR, sólo una -el CNEGSR- reportó indicadores sobre refugios para mujeres víctimas de violencia extrema y atención especializada.
2008	Formación de recursos humanos especializados para la salud (Hospitales) (Ampliaciones determinadas por la Cámara de Diputados)	Instituto Nacional de Salud Pública	En 2008 este PP reportó como concepto: Instituto Nacional de Salud Pública (Reeducación de agresores de violencia, cumplimiento a la LGAMVLV) y registró como objetivo: Diseñar el programa de víctimas y agresores (SINAVIM).
2009	Investigación y desarrollo tecnológico en salud	Instituto Nacional de Salud Pública	En 2009 y 2010 este PP se reportó a cargo de 2 UR; pero sólo el Instituto Nacional de Salud Pública orientó sus acciones al tema de la violencia contra las mujeres. En este sentido continuó con la labor emprendida en 2008 con el objetivo de: Aplicar la propuesta del programa de reeducación para víctimas y agresores en casos de violencia de pareja, en 5 estados de la República mexicana.
2010			

Fuente: CEAMEG con base en cuarto informe trimestral de 2008, 2009 y 2010, publicados por la SHCP.

Con relación al tema de la violencia contra las mujeres, se observó que el ramo 12 Salud reportó en 2008 tres PP. Dos de ellos estarían a cargo del Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva (CNEGSR) y uno estaría adscrito al Instituto Nacional de Salud Pública (INSP).

En 2009 y 2010, los dos PP que atendían la violencia contra las mujeres a cargo del CNEGSR, se integraron en un PP más amplio donde se abordaron diversos temas referentes a la condición de salud de las mujeres; a través de un subprograma del CNEGSR se incorporó el tema de los refugios para mujeres víctimas de violencia extrema. Para el caso del INSP, la situación fue similar puesto que el PP referido al programa de atención a víctimas y agresores, se integró a un nuevo PP que reportó informes trimestrales en 2009 y 2010.

A. Planeación y desarrollo del Sistema Nacional de Salud / Atención de la salud reproductiva y la igualdad de género en salud / Investigación y desarrollo tecnológico en salud

En cumplimiento a la LGAMVLV, desde 2008 se le han etiquetado recursos al CNEGSR, a fin de asegurar la viabilidad de sus acciones en torno a la prevención y atención de la violencia contra las mujeres, las cuales se han incluido en diferentes programas de la instancia.

En 2008, los informes en la materia de estudio se concentraron en PP orientados a la atención de la salud reproductiva y al cáncer cérvico uterino y de mama; mientras que en 2009 y 2010 las acciones de atención a la violencia contra las mujeres, se incluyeron en el PP orientado a la salud reproductiva y la igualdad de género.

La labor estratégica y normativa del CNEGSR en materia de atención de la violencia contra las mujeres en el ámbito de la salud, ha sido fundamental desde su creación en 2003, a través del Programa de Prevención y Atención de la Violencia Familiar y Sexual contra las Mujeres al cual se incorporó en 2004 la atención a la violencia extrema contra las mujeres, con el Programa de Apoyo a

Refugios para Mujeres, sus Hijos e Hijas que Viven en Situación de Violencia Extrema.

A través de este programa se diseñó el Modelo de atención en refugios a mujeres víctimas de violencia, para apoyar los servicios de protección, atención e intervención a víctimas en situación de riesgo.

El programa de apoyo a refugios estableció su compromiso de brindar atención a las mujeres en situación de violencia extrema de género en el país. Su población objetivo se centra en mujeres de 15 años y más, víctimas de violencia de género, quienes al ingresar a los refugios lo pueden hacer acompañadas de sus hijas e hijos (las edades límites se establecen en los refugios).

Los programas de apoyo del CNEGSR funcionan a partir de convocatorias anuales, a través de las cuales se establecen convenios con OSC, instancias federales y estatales que garanticen su operatividad.

Con base en los informes trimestrales de 2008, 2009 y 2010, se ubicaron entre las acciones realizadas para la prevención y atención de la violencia familiar y de género, las siguientes:

2008

- Se efectuó el Encuentro Nacional de Programas de Prevención y Atención de la Violencia Familiar y de Género con la asistencia de delegaciones de 31 entidades federativas.
- Recopilación y sistematización de información generada por los Servicios Estatales de Salud (SESAS) sobre las mujeres con atención especializada en violencia severa. Se realizaron visitas de supervisión a centros de salud que brindan atención especializada y visitas de supervisión a refugios.
- Se concluyó el proceso de firma con las 32 entidades federativas de los Convenios Específicos de Transferencias de Recursos para establecer acuerdos y compromisos con los SESAS.
- Orientación a las y los responsables estatales del Programa de Prevención y Atención a la Violencia Familiar y de Género de 20 entidades federativas para el establecimiento, ejecución y seguimiento de Convenios Específicos de Transferencia de Re-

cursos con las OSC que operan refugios para mujeres, sus hijas e hijos en situación de violencia extrema.

- Aprobación de 4 proyectos de las OSC que tienen refugios para mujeres con sus hijas e hijos que viven violencia extrema.
- Se concluyó el proceso de firma con las 25 entidades federativas de los Programas Anuales de Trabajo para establecer acuerdos y compromisos con los SESAS (CEAMEG, 2009a).

2009

- Fortalecimiento de los servicios de atención médica y psicológica con perspectiva de género a las víctimas, con horarios de 24 horas en 5 entidades federativas.
- De enero a diciembre de 2009 se atendieron a 79 523 mujeres.
- Se llevó a cabo el Convenio para el desarrollo de estándares de calidad y sistematización de indicadores de la Red Nacional de Refugios.

2010

- Se concluyó el seguimiento de los contratos en las 35 instituciones que otorgan servicios de refugio, para que realizaran la captura de la información en el silge. A noviembre, el silge reportó la captura de 1 539 expedientes, que representan 96.2% de los comprometidos como meta para el ejercicio 2010.
- Se calcularon los indicadores del Programa en la Estrategia Caminando a la Excelencia, los cuales se encontraban en una fase de reconsideración ya que con ellos se tenía planeado evaluar al Programa para el ejercicio 2010.
- Se continuaba con el desarrollo de la herramienta que permitirá integrar toda la información acerca de los avances de la operación del programa y la relacionada con los registros integrados en los principales sistemas de información institucional.
- Se elaboró un ejercicio de presupuestación de los programas estatales para el año 2011; al cierre de diciembre se realizó la asignación de presupuesto definitivo para los programas estatales a ejercer en 2011.

- Se aplicaron 343 800 Herramientas de Detección de Violencia Familiar y de Género a mujeres de 15 años y más, con lo cual se obtuvo un total de 1 104 868 reportadas durante el periodo enero-noviembre, 198 482 resultaron positivas, lo que representó 17.96%. El procedimiento establecido para las usuarias que resultaron positivas consistió en realizar su registro en la unidad de salud donde se detectó; otorgarles consejería básica sobre la situación de violencia, los principales riesgos y consecuencia de ésta; y posteriormente referirlas a los servicios especializados para valorar la pertinencia de recibir este tipo de atención.
- Se realizaron cinco visitas de supervisión a refugios con la finalidad de revisar el cumplimiento de los objetivos de los proyectos y de los Convenios de Concertación de Acciones y de Colaboración 2010.
- Recepción y revisión de informes técnicos (cualitativos y cuantitativos), así como el informe de ejecución del gasto y su relación detallada de las OSC e instituciones públicas, para dar continuidad al ejercicio del gasto.
- Seguimiento de la información que generan tanto las OSC, como las instituciones que operan refugios, según lo acordado en los convenios.
- Se registraron 368 mujeres que han ingresado para recibir servicios de refugio, 23.3% menos (112 mujeres) que las 480 programadas.
- Se realizaron 3 visitas de supervisión a los Programas de Atención de Violencia Severa en Yucatán, Chiapas y Oaxaca.
- Se desarrolló un Programa de Capacitación para el Establecimiento de Lineamientos y Protocolos de Atención Psicológica a mujeres en situación de violencia. Se realizaron 5 cursos regionales para concluir la capacitación de los 32 programas estatales. Al cierre del año 2010 se capacitó un total de 355 psicólogas y psicólogos.
- Se recibieron y evaluaron 32 Programas Anuales de Trabajo (SHCP, 2011).

Además de lo anterior, se reportó la atención especializada a aproximadamente 37 000 mujeres. Al cierre de 2010 se expuso que 19 entidades federativas habían enviado sus informes de los talleres realizados; los cuales reportaban 231 cursos de capacitación, con un total de 2 847 médicos capacitados. Se enunció que el CNEGSR impartió dos talleres sobre la aplicación de la NOM 046 ssa-2-2005 para el personal de la línea 01800 del Inmujeres donde se capacitó a 34 personas.

En cuanto a los obstáculos reportados por la instancia, en 2008 se informó que no todos los reportes que los SESAS envían al CNEGSR son claros en lo que se refiere a la atención especializada en servicios de salud y que al integrarse la información apenas se contaba con la integración de 13 de los 31 reportes estatales, por lo que la información estaba incompleta.

En el informe del cuarto trimestre de 2009 (SHCP, 2010a) se plantearon como obstáculos para la operación del programa, el retraso en la autorización de los vistos buenos legales y acuerdos para la firma de convenios y contratos que apoyen el ejercicio de recursos para el desarrollo de los proyectos específicos del programa; y la demora en la entrega de Programas Anuales de Trabajo de los Programas Estatales para concertar acciones a desarrollar para el ejercicio 2009.

En 2010 se especificó que no se realizaron en tiempo y forma, las ministraciones de recursos financieros comprometidos al amparo de los Acuerdos para el Fortalecimiento de las Acciones de Salud Pública en las Entidades (AFASPE), por lo que se retrasó la ejecución de las actividades programadas; así como el ejercicio de los recursos que se les transfiere y de manera específica, la correspondiente a la estrategia de capacitación en la NOM 046 a personal operativo de las instituciones de salud pública del Sistema Nacional de Salud.

B. Formación de recursos humanos especializados para la salud / Investigación y desarrollo tecnológico en salud

Este programa presupuestario fue el único identificado con GEMIG en el periodo revisado (2008-2010) con acciones orientadas a agresores de violencia de pareja.

En 2008 se le etiquetaron recursos al INSP para diseñar e implementar el Programa de Reeducción Integral para Víctimas y Agresores en caso de Violencia de Pareja. En ese año se reportó que el 15 de diciembre de 2008 se habría concluido la propuesta definitiva del programa. Se reportó la publicación del texto que concentraría la información acerca de intervenciones para re-educar a víctimas y agresores realizadas en otros países y en México. En ese año se expuso el cumplimiento de las metas programadas, así como el ejercicio del presupuesto asignado. (Ver anexo 1 del presente estudio).

En 2009 se reportó el diseño y aplicación del programa piloto de reeducación a víctimas y agresores en casos de violencia de pareja, en 5 estados del país (SHCP, 2010a:120), dividido en dos subprogramas, uno dirigido a víctimas y el otro a agresores.

El subprograma de víctimas consideró como población objetivo a 1) mujeres que hayan tenido experiencia de violencia con su pareja, exista o no cohabitación y que dicha violencia no ponga en riesgo su vida en el momento de la intervención, es decir, que no se encuentren en crisis; 2) mujeres que participen voluntariamente en el programa; 3) mujeres que se comprometan a cumplir los requisitos establecidos en el programa.

Para el caso del subprograma de reeducación de agresores, la población objetivo serían: 1) hombres que hayan ejercido violencia contra su pareja, haya existido o no cohabitación; 2) hombres que se encuentren en etapa de crisis debido a la posibilidad del divorcio o separación, que se encuentren divorciados o separados, o que enfrenten procesos judiciales; 3) hombres que hayan sido canalizados por otras instituciones públicas u organizaciones de la sociedad civil; 4) hombres que sean canalizados como resultado de un mandato judicial; 5) hombres que acepten participar voluntariamente en el pro-

grama; 6) hombres mayores de 18 años y hasta 70 años de edad de cualquier condición étnica o socioeconómica que se comprometan a cumplir los lineamientos del programa.

Las personas que integraron los grupos del programa piloto radicaban en áreas rurales y urbanas en los estados de Sonora, Zacatecas, Colima y Yucatán. Con la información recabada en estos grupos focales se elaboró y presentó un informe del proyecto a la Secretaría de Salud, Inmujeres, Indesol, Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados y Fevimtra en el que se incluyó la metodología empleada, los resultados en los grupos de víctimas y de agresores, así como la evaluación y las recomendaciones, a partir de los resultados. Entre las recomendaciones se ubicó la necesidad de consolidar y aplicar el programa en otras entidades federativas (SHCP, 2010a, anexo 2. Información cualitativa: 187).

Para 2010 se expuso, con respecto a la implementación de la intervención de reeducación a víctimas y agresores de violencia de pareja, que se había logrado la conformación de 78 grupos: 34 de agresores y 44 de víctimas.

Además, se reportó la realización de 5 visitas de seguimiento a la estrategia de reeducación en los estados de Sonora, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y Colima. En 2010 se programó la ampliación de la prueba piloto del Programa de reeducación a víctimas y agresores en casos de violencia de pareja en población mexicana, conformada por ocho grupos, cuatro para mujeres víctimas de violencia y cuatro para agresores, en área urbana atendidos por el equipo de trabajo especializado conformado por una coordinadora y 4 facilitadores en ocho estados seleccionados: Sonora, Zacatecas, Colima, Yucatán, Querétaro, Veracruz, Tabasco y Campeche (SHCP, 2011, anexo 2. Información cualitativa: 173).

Para ello, la instancia reportó las siguientes acciones: conformación de equipo de trabajo de los estados participantes en el estudio; capacitación en los materiales educativos al equipo de trabajo de los estados participantes; continuación en los cuatro estados que participaron en 2009 e implementación de la prueba piloto del programa en los nuevos estados; conformación de ocho grupos (4 mujeres y 4

hombres) en área urbana de cada estado; supervisión a los estados por el equipo especializado del INSP para el acompañamiento en la prueba piloto; evaluación cuantitativa a través del seguimiento de los informes semanales y evaluación cualitativa a través de la aplicación de grupos focales y entrevistas a profundidad (SHCP, 2011, anexo 2. Información cualitativa: 173).

El obstáculo referido por la instancia en la operación del programa fue que no se pudo iniciar con la aplicación o continuación del programa en las ocho entidades seleccionadas al mismo tiempo, debido, “en los casos de Tabasco y Veracruz por la situación de emergencia que se vivía en esas entidades” [se hacía referencia a zonas inundadas, consideradas en situación de emergencia por los efectos de lluvias intensas] (SHCP, 2011, anexo 2. Información cualitativa: 174). Al cierre de 2010, el INSP reportó un trabajo conjunto con el CNEGSR, instancia que sería la responsable de aplicar el programa referido en 2011.

7. Ramo 14 Trabajo y Previsión Social

En el ramo 14 se ubicó en 2009, la asignación de GEMIG a un PP adscrito a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), cuya acción estratégica refería al tema de estudio; sin embargo, en los indicadores y acciones reportadas no se identificó su relación con dicha acción estratégica Programa de Fomento al Empleo.

Cuadro 7.1. **Ramo 14 Trabajo y Previsión Social**

PP para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia. 2008 - 2010			
Año	Programa presupuestario	Unidad responsable	Observaciones
2009	Programa de Fomento al Empleo	Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo	La acción estratégica de este PP fue denominada: Programa de fomento al empleo para víctimas de violencia de género y de trata de personas. En los otros años revisados no se identificó tal acción estratégica y PP.

Fuente: CEAMEG con base en cuarto informe trimestral de 2009, publicados por la SHCP.

El denominado Programa de Fomento al Empleo, incluido en 2009 en el Anexo 9A del Decreto de PEF, reportó en el cuarto informe trimestral de ese año como acciones realizadas, entre otras, las siguientes:

A. Programa de Fomento al Empleo

Notas:

En 2009 se identificó un PP con GEMIG adscrito a la STPS, denominado: Programa de Fomento al Empleo, cuya acción estratégica guardaría relación con el tema de estudio; sin embargo sus acciones e indicadores no se correspondieron con dicha acción estratégica determinada como: Programa de fomento al empleo para víctimas de violencia de género y de trata de personas.

Esta acción estratégica no se identificó en los otros años revisados, tampoco el programa presupuestario referido.

Los datos sobre el presupuesto programado y pagado anual del PP con GEMIG, adscrito al ramo 14, así como sus acciones estratégicas, indicadores y avance de sus metas anuales reportadas en 2009 se incluyen en el anexo 1 del presente estudio.

El denominado Programa de Fomento al Empleo, incluido en 2009 en el Anexo 9A del Decreto de PEF, reportó en el cuarto informe trimestral de ese año como acciones realizadas, entre otras, las siguientes:

Se benefició a 938 personas al cuarto trimestre del año, el 53.7% son mujeres y el 46.3% son hombres, es decir, 504 fueron mujeres y 434 hombres. De las personas beneficiadas, se entrevistaron posteriormente a 658, es decir a 70.1% de los beneficiados. Con base a su información, se obtiene que se generaron 199 empleos y se conservaron 438 empleos. En los casos en no fue posible realizar un seguimiento telefónico, el 64% de las personas no se localizaron, 34 % no tenía teléfono y 2% estaba fuera de la ciudad. Los problemas actuales en las empresa fueron: 56% pocas ventas; 22% falta de recursos; 14% mala administración; 3% por trámites legales y fiscales y el 5% por otras causas, 86 % mejoró su situación emocional, en tanto que 36% mejoró su situación económica. Entre quienes no iniciaron

una empresa: 39 % no lo hizo por razones económicas; 27% por cuestiones de tiempo; 5% por indecisión y 29% por otros motivos (SHCP, 2010:141).

Adicional a lo anterior, en el Anexo 2. Información cualitativa, se expuso en el apartado “Análisis del avance de resultados”:

La STPS firmó el 30 de junio de 2009, un contrato de donación con la Fundación Pro Empleo Productivo a. c, cuyo objeto social es capacitar a las personas menos favorecidas para que puedan emplearse o autoemplearse y ejerzan un trabajo honesto, útil, de calidad. Asimismo, ha trabajado en temas administrativos para que las personas tengan mayores conocimientos de cómo iniciar o mejorar una microempresa.

Con los resultados que dicha fundación alcanzó en el 2008, se desprende que 59 por ciento han sido participantes femeninos y 45 por ciento de los beneficiados se encuentran en un rango de edad de 40 años o más. Al cuarto trimestre del año, a través de la Fundación Pro Empleo, se logró beneficiar a 938 personas con el curso-taller *Inicie o Mejore su Empresa*, dicho curso tiene la finalidad de que los beneficiados cuenten con herramientas necesarias para la planeación, administración y operación de su microempresa. De las personas beneficiadas 504 fueron mujeres y 434 hombres. El curso-taller se proporcionó en 9 entidades federativas: Distrito Federal, Estado de México, Durango, Jalisco, Veracruz, Guanajuato, Coahuila, Tabasco y Morelos (SHCP, 2010, Anexo 2. Información cualitativa: 202).

Con base en la información expuesta respecto a las acciones realizadas referidas al fomento del empleo, se observa que este PP atendió en 2009 a mujeres y hombres. Según lo reportado, se benefició a 938 personas al cuarto trimestre del año: 53.7% mujeres y 46.3% hombres. En ninguna de las acciones reportadas se alcanza a observar una relación con la acción estratégica definida para dicho programa, que aludía al fomento al empleo para víctimas de violencia de género y de trata de personas.

8. Ramo 17 Procuraduría General de la República

En el Ramo administrativo 17 Procuraduría General de la República (PGR) se ubicaron en el periodo 2008-2010 los siguientes programas presupuestarios con GEMIG, orientados a la atención del tema de la violencia contra las mujeres.

Cuadro 8.1. **Ramo 17 Procuraduría General de la República**

PP para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia. 2008 - 2010			
Año	Programa presupuestario	Unidad responsable	Observaciones
2008	Combate a delitos del fuero federal	Procuraduría General de la República	En los informes trimestrales de 2008 este PP registró como concepto: -Investigar desapariciones y asesinatos de mujeres.
2009			
2010			
2008	Promoción del respeto a los derechos humanos	Procuraduría General de la República	En los IT de 2008: - Este PP registró la anotación: Ampliaciones determinadas por la Cámara de Diputados. En ese año registró como concepto: Programa Refugio de Mujeres Víctimas de Violencia y de Trata (Cumplimiento a la LGAMVLV).
2009			
2010			

Fuente: CEAMEG con base en cuarto informe trimestral de 2008, 2009 y 2010, publicados por la SHCP.

En el periodo 2008-2010 la Procuraduría General de la República (PGR) reportó información sobre las acciones de dos programas presupuestarios con GEMIG.

Notas:

En la PGR fue creada el 16 de febrero de 2006 la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con Actos de Violencia contra las Mujeres en el País (Fevim), la cual fue abrogada el 31 de enero de 2008, dando lugar a la creación de la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (Fevimtra) mediante el Acuerdo A/O24/08 publicado en el DOF.

Las acciones reportadas por la PGR en el periodo 2008-2010, en torno a los dos PP enunciados son realizadas a través de distintas áreas de esta entidad federal, destacándose el quehacer de la Fevimtra.

Cabe mencionar que en el periodo revisado, la Fevimtra no contó con clave presupuestal como unidad responsable de gasto, por lo que el presupuesto que le fue aprobado como GEMIG se reportó a través de la UR Procuraduría General de la República.

Los datos referidos al presupuesto anual programado y pagado de los PP con GEMIG, adscritos al ramo 17, así como sus acciones estratégicas, indicadores y avance de sus metas anuales reportadas en el periodo 2008-2010 se incluyen en el anexo 1 del presente estudio.

A. Promoción del respeto a los Derechos Humanos

En el ramo administrativo 17 (PGR) se ubicó en el periodo 2008-2010, la creación de la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (Fevimtra) el 31 de enero de 2008, en sustitución de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con Actos de Violencia contra las Mujeres en el País (Fevim). La Fevimtra puede considerarse como la columna vertebral de la política pública del gobierno federal, en materia de procuración de justicia para mujeres víctimas de violencia y de trata.

En el artículo 1° del acuerdo de creación de la Fevimtra se establece que esta Fiscalía:

[...] tendrá facultades para investigar y perseguir los delitos previstos en la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, con excepción de cuando se cometan por miembros de la delincuencia organizada en términos de los artículos 2 y 8 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; así como aquellos hechos de violencia contra

las mujeres en el país que sean de la competencia de la Federación (DOF, Acuerdo A/024/08).

Además del aumento en las atribuciones de la Fevimtra con relación a la Fevim, en lo relativo a la atención de la violencia contra las mujeres, a la Fevimtra le corresponde atender víctimas de trata, especialmente mujeres y niñas. Estos temas refieren a dos fenómenos complejos (violencia contra las mujeres y trata de personas), ambos requieren para su debida atención, entre otras medidas, contar con personal altamente especializado y modelos de atención específicos para cada tema, elementos que, de acuerdo a lo reportado por la Fevimtra, constituyen una oportunidad ya que ésta cuenta con personal altamente capacitado, con protocolos de actuación, con el inmueble del refugio y de los centros de atención (SHCP, 2011, Anexo 2. Información cualitativa: 295).

En el periodo 2008-2010 las acciones de la Fevim/Fevimtra se adscribieron a dos PP: Promoción del respeto a los derechos humanos y Combate a delitos del fuero federal, cuyos recursos fueron ejercidos a través de distintas áreas; la PGR justificó esta situación enunciando que “la Fevimtra no es la única área que realiza la investigación de delitos federales, incluidos los de violencia de género” (SHCP, 2009b:137), ello, sumado al hecho de que en el periodo revisado la Fevimtra no contaba con clave presupuestal y por tanto no era considerada como unidad responsable de gasto, impidió ubicar los recursos aplicados de manera específica por la Fevimtra, así como los montos de su GEMIG transferidos a otras áreas de la PGR.

Es importante enfatizar que la Fevimtra fue creada para investigar y perseguir los hechos de violencia contra las mujeres en el país que sean competencia de la Federación, así como los delitos previstos en la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, con excepción de cuando se cometan por miembros de la delincuencia organizada (DOF, Acuerdo A/024/08). Ambos refieren a temas estratégicos en el ámbito de la sanción de la violencia contra las mujeres, así como la procuración de justicia para las mujeres víctimas de

violencia y del delito de trata de personas, de ahí la relevancia de las funciones, responsabilidades y quehacer de la Fevimtra.

Respecto a la población objetivo, la Fevimtra a través del PP Promoción del respeto a los Derechos Humanos, reportó en el anexo 2. Información cualitativa del cuarto informe trimestral de 2008, lo siguiente:

Personas que han sido víctimas del delito de trata.

Objetivos:

- Diseñar el Programa de atención integral y protección para víctimas de trata adecuado a las necesidades de México, a partir de experiencias exitosas en otros países, que incluya atención especializada en el área de salud física y mental, social y jurídica a las víctimas de trata durante su estancia en el refugio.
- Asegurar la protección física de las víctimas de trata durante su traslado y permanencia en el refugio, con miras a iniciar su proceso de reinserción social (SHCP, 2009a, anexo 2. Información cualitativa: 104).

Entre las acciones realizadas en 2008, a través de este PP, se reportó la realización de revisión y análisis de material bibliográfico especializado en materia de trata de personas; revisión de modelos de refugio para víctimas de trata; realización de dos reuniones con la red de refugios para conocer los modelos de atención; visitas a refugios de alta seguridad para conocer la infraestructura y los modelos de atención: Monterrey y Distrito Federal; recorrido por las instalaciones de la clínica Monte Fénix para conocer el modelo de rehabilitación y tratamiento en adicciones.

Además de lo anterior, se adquirió el edificio para albergar las instalaciones del refugio y se trabajó coordinadamente con diversas áreas de la PGR, para establecer un esquema de trabajo para la atención de víctimas en el refugio.

En 2009 y 2010 se reportó en la información cualitativa de los informes trimestrales que el objetivo del programa es atender y brin-

dar servicio a víctimas de violencia y el delito de trata, en los Centros de atención Integral Fevimtra y en el Refugio Especializado de Atención Integral y Protección a Víctimas de Trata de Personas.

Para 2009, se reportó en el informe del cuarto trimestre, avances para equipar el refugio, así como la asignación de recursos al mejoramiento de instalaciones y servicios en los Centros de Atención Integral Fevimtra (Tapachula, Chiapas; Cd. Juárez, Chihuahua; Veracruz, Veracruz y Ciudad de México). Se indicó que desde el inicio de operaciones del refugio, a diciembre de 2009 fueron recibidas un total de 44 víctimas de trata de personas, de las cuales 19 aún permanecían en éste y 25 habían concluido su proceso de estancia. De las 44 usuarias, 18 habían iniciado una averiguación previa ante la Fevimtra, y cinco habían sido canalizadas a la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO) (SHCP, 2010a, anexo 2. Información cualitativa: 224).

Al cuarto trimestre de 2009 se reportó que en el refugio, así como en las oficinas de la Fevimtra en el Distrito Federal, se habían instalado cabinas con equipo de sonido, video, grabación y recopilación de datos para permitir que la probable víctima de los delitos de trata de personas o de violencia de género, declare dentro de un ambiente adecuado, con un solo entrevistador, mientras que, en otra habitación se encontrarían profesionistas de la PGR tomando nota de la declaración y repreguntándole a través de una línea de comunicación, de tal forma que se evite la victimización institucional (SHCP, 2010a, anexo 2. Información cualitativa: 224).

Se expuso que el inmueble del refugio contaba con áreas equipadas de cocina, talleres, gimnasio, dormitorios, área médica y psicológica, reforzado con medidas de alta seguridad tales como reflectores y malla ciclónica perimetral y que para el reforzamiento de la seguridad de las usuarias del refugio se habían adquirido e instalado cámaras de seguridad en los pasillos del inmueble, con el correspondiente espacio de monitoreo y grabación de imágenes. Se reportó que “con la finalidad de optimizar los recursos existentes en la PGR, se ha reutilizado mobiliario apoyando a la puesta en operación del Refugio, entre el mobiliario existente destaca: mesas de exploración médica,

escritorios de madera, mesas de madera, sillas infantiles, colchonetas para gimnasio” (SHCP, 2010a, anexo 2. Información cualitativa: 224).

Se reportó además que al mes de diciembre de 2009, a través de la Fevimtra, se dio atención y servicio a víctimas de violencia y trata de personas en los Centros de Atención Integral, llevando a cabo 14 226 acciones. Se enunció que se habría brindado un total de 4 255 atenciones siendo de éstas 1 320 casos nuevos y 2 935 casos en proceso. Así como haber proporcionado 2 336 apoyos legales; 2 638 apoyos emocionales; 1 596 servicios de trabajo social; 86 de orientación ciudadana y 1 349 de ventanilla única. También habrían sido realizadas 20 atenciones en espacios infantiles, 609 acompañamientos, 132 acciones itinerantes, 473 canalizaciones, se concluyeron 79 dictámenes periciales y se atendieron 653 llamadas en la Línea Telefónica (SHCP, 2010a, anexo 2. Información cualitativa: 225).

En cuanto a las acciones reportadas en 2010, se expuso en el anexo de información cualitativa del cuarto informe trimestral que la Fevimtra adquirió, remodeló y dirigía el refugio especializado en atención integral y protección a víctimas de trata de personas, el cual operaba desde agosto de 2009.

Se reportó también que durante el periodo enero - diciembre de 2010, la PGR, a través de la Fevimtra, llevó a cabo 13 415 acciones y servicios a víctimas de violencia y trata de personas. Los servicios y acciones se llevaron a cabo en los Centros de Atención Integral (7 817) y el Refugio Especializado de Atención Integral y Protección a Víctimas de Trata de Personas (5 598).

De las acciones realizadas en los Centro de Atención Integral, se incluyeron: 1 847 apoyos legales, 2 998 apoyos emocionales, 1 125 servicios de trabajo social, 474 acompañamientos, 51 acciones itinerantes y se concluyeron 57 dictámenes periciales, entre otros servicios. En cuanto a las mujeres atendidas vía telefónica, se recibieron un total de 1 261 llamadas. En el Refugio Especializado de Atención Integral y Protección a Víctimas de Trata, se reportaron: 1 150 servicios de apoyo emocional, 473 servicios de trabajo social, 1 167 acompañamientos, 702 servicios de atención infantil, 1 783 servicios de salud, entre otros (SHCP, 2011, anexo 2. Información cualitativa: 293-294).

Se informó además que, en colaboración con el Inmujeres y con el apoyo de la Dirección General de Tecnologías de Información y Comunicaciones de la PGR, se desarrolló el Sistema Dinceavit (Directorio Nacional de Centros de Atención a Mujeres Víctimas de Violencia y Trata de Personas), que se encontraba en línea y que se habría redactado una propuesta de Manual de términos de uso del directorio.

Este PP hizo mención en sus informes trimestrales, en particular en el apartado de obstáculos en su operación que, debido a las características de su quehacer institucional se requiere fortalecer continuamente la cooperación interinstitucional, en especial con el sector salud para la recepción de víctimas en estado de emergencia.

Respecto al ejercicio presupuestal de 2008, en el cuarto informe trimestral de ese año se indicó lo siguiente:

Los 70 mdp del Programa Presupuestario E309 Promoción del respeto a los derechos humanos (Ampliaciones determinadas por la Cámara de Diputados), durante el año se reorientaron al Programa Presupuestario E002 [Combate a delitos del fuero federal] para contribuir a la investigación de manera integral (SHCP, 2009a, anexo 2. Información cualitativa: 103)

Se reportó además que los recursos transferidos al PP Combate a delitos del fuero federal se habrían empleado para adquirir el inmueble que ocuparía el Refugio para Víctimas de Trata; la producción masiva de materiales, almacenaje y logística de distribución de los mismos, realización de la campaña de prevención de violencia del “Programa de medios impresos para divulgación 2008”, así como para la capacitación y profesionalización del personal de la fiscalía.

En cuanto al ejercicio del presupuesto en 2009, se identificó que el gasto reportado en el cuarto informe trimestral por el PP, con respecto a lo que se informó en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF) presentó una diferencia significativa (10.7

mdp), lo cual podría aludir a una situación similar a la presentada en 2008, cuando el presupuesto se trasladó a otro PP. No obstante, no se cuenta con elementos suficientes para identificar con claridad lo sucedido al respecto. Para 2010 se expuso “en relación al presupuesto se informa que para el presente ejercicio se han realizado movimientos al ejercicio del programa presupuestario” (SHCP, 2011, anexo 2. Información cualitativa: 294).

B. Combate a delitos del fuero federal/Investigar y perseguir los delitos del orden federal

En los informes trimestrales de este PP referidos al periodo 2008-2010, la PGR expuso que, a través del mismo, se busca generar una cultura de respeto al derecho de las mujeres por una vida libre de violencia, en los ámbitos de procuración de justicia federal y local, así como establecer las bases para que la PGR cuente en su estructura orgánica reglamentaria con una instancia permanente para la atención de actos de violencia contra las mujeres y trata de personas.

Principales acciones realizadas por la Femimtra 2008 - 2010

PP: Combate a delitos del fuero federal

Año	Reportes de desaparición de mujeres	Integración de averiguaciones previas	Averiguaciones previas despachadas
2008	133	126	-
2009	140	137 (110 por violencia contra mujeres y 27 en materia de trata de personas).	111
2010	Se iniciaron 230 expedientes, que corresponden a 251 mujeres reportadas como desaparecidas.	205 (126 por violencia contra mujeres y 79 en materia de trata de personas).	128 (de un universo de trámite de 363 -35.26% de efectividad-).

Fuente: CEAMEG con base en los informes trimestrales publicados por la SHCP (SHCP, 2009a, anexo 2. Información cualitativa: 101; SHCP, 2010a, anexo 2. Información cualitativa: 220; SHCP, 2011, anexo 2. Información cualitativa: 286).

Además de la Fevimtra, en los informes trimestrales del PP referido se hizo alusión a otras áreas de la PGR que realizaron acciones en la materia. Según la información cualitativa, lo reportado refería a acciones generales que presentaban datos desagregados por sexo, ejemplo de ello se ubicó en la información cualitativa del informe del cuarto trimestre de 2009, en el que se expuso:

En el rubro de atención a detenidos, se atendieron a 19 915 personas, beneficiando a 18 971 hombres y 944 mujeres a nivel nacional; se atendió a 11 026 hombres y 684 mujeres detenidos en el área de separos de la Agencia Federal de Investigación en el Distrito Federal; en cuanto a adictos detenidos, canalizados y liberados por el Ministerio Público de la Federación a Centros de rehabilitación y tratamiento, se atendió a 13 439 hombres y 634 mujeres; se dio atención a 33 558 personas familiares de detenidos en el área de separos de la Agencia Federal de Investigación en el Distrito Federal de los cuales 19 872 fueron hombres y 13 686 mujeres. Por último, en el rubro de orientación legal se brindó el apoyo a 20 249 personas (12 382 hombres y 7 687 mujeres) (SHCP, 2010a:221).

Asimismo, se reportaron acciones de atención a personas indígenas, desagregando la información por sexo. Otras actividades mencionadas en los informes trimestrales hicieron referencia a la difusión de acciones de la PGR, la capacitación de su personal, así como la realización de diversas reuniones y foros.

Respecto a las brechas de género, mientras en 2008 se planteó que debido a que la PGR es una institución que atiende a la población en general, no requería análisis de brecha de género, en los informes de 2009 y 2010 se expuso que el personal de la Fevimtra recibió capacitación y contaba con protocolos de actuación con perspectiva de género para la atención a víctimas de trata o mujeres víctimas de violencia, con un esquema de pleno respeto a

los derechos humanos. Se reportó también que la PGR buscaría implementar programas transversales en la materia.

Como oportunidad, el PP Combate a delitos del fuero federal, reportó en el informe del cuarto trimestre de 2009, la creación de una Unidad de Género en la PGR, refiriendo que el área de Políticas Públicas de la Fevimtra convocó a una serie de reuniones para dar inicio a los trabajos de la Unidad en proyecto. No obstante, en los informes del tercer y cuarto trimestre de 2010, se apuntó que la institución se encontraba en proceso de adopción de medidas de austeridad y racionalidad del gasto público, por lo que la Fevimtra estaría realizando las acciones para afianzar la política transversal de género.

Respecto al presupuesto ejercido a través de este PP se ubicaron dificultades para identificar los montos aplicados por la Fevimtra, debido a que ésta no contaba con clave presupuestal como ur. Según lo reportado por la PGR, se enunció que la Fevimtra “no es la única área que realiza la investigación de delitos federales, incluidos los de violencia de género” (SHCP, 2009a:103). De manera que el GEMIG asignado a este PP se habría aplicado a través de diversas áreas de la PGR.

En los informes trimestrales de 2010, este PP enunció que en el presupuesto ejercido estarían “consideradas las percepciones del personal de la Fevimtra, así como el gasto de operación de la Fiscalía para la investigación y el combate a delitos del fuero federal en materia de equidad y género” (SHCP, 2011, anexo 2. Información cualitativa: 289).

9. Ramo 20 Desarrollo Social

En el ramo administrativo 20 Desarrollo Social se ubicaron en el periodo 2008- 2010, los siguientes programas presupuestarios con GEMIG, orientados a la atención del tema de la violencia contra las mujeres.

Principales acciones realizadas por la Fevimtra 2008 - 2010

PP: Combate a delitos del fuero federal

Año	Reportes de desaparición de mujeres	Integración de averiguaciones previas	Averiguaciones previas despachadas
2008	133	126	-
2009	140	137 (110 por violencia contra mujeres y 27 en materia de trata de personas).	111
2010	Se iniciaron 230 expedientes, que corresponden a 251 mujeres reportadas como desaparecidas.	205 (126 por violencia contra mujeres y 79 en materia de trata de personas).	128 (de un universo de trámite de 363 -35.26% de efectividad-).

Fuente: CEAMEG con base en los informes trimestrales publicados por la SHCP (SHCP, 2009a, anexo 2. Información cualitativa: 101; SHCP, 2010a, anexo 2. Información cualitativa: 220; SHCP, 2011, anexo 2. Información cualitativa: 286).

Con relación a la atención del tema de la violencia contra las mujeres, se observó que la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) operó cuatro PP con GEMIG en el periodo 2008- 2010. A excepción del Programa Rescate de Espacios Públicos, cuyas Reglas de Operación (RO) se identificaron a partir de 2010, el resto de los programas contaron con RO desde 2008.

Notas:

Todos los programas con GEMIG de la Sedesol cuentan con Reglas de Operación.

El PAIMEF tanto en 2008, 2009 y 2010 fue el programa con mayores recursos de GEMIG para la atención del tema de la violencia contra las mujeres.

En 2009, el programa Rescate de Espacios Públicos incorporó el subprograma referido a las acciones para dar cumplimiento a la LGAMVLV. El GEMIG asignado a este programa fue etiquetado en su totalidad para prevenir y atender la violencia contra las mujeres; si bien, las actividades referidas al tema se especificaron como un subprograma del PP.

El programa Hábitat se incluyó en el Anexo 9A del Decreto de PEF 2008 y en el Anexo 10 del Decreto de PEF 2010. La referencia sobre la construcción de refugios y el cumplimiento a la LGAMVLV se explicitó sólo en el Anexo 9A del Decreto de PEF 2008. En 2009, el programa Hábitat no se incluyó en el Anexo 9A del Decreto de PEF, pero se identificó que, a partir del segundo informe trimestral publicado por la SHCP se incorporó como PP en el ramo 20 Desarrollo Social.

El programa Hábitat reportó como obstáculos durante su operación: 1) Las modificaciones a las Reglas de Operación 2009 eliminaron el financiamiento a la construcción, mejoramiento y equipamiento de Centros de Atención Infantil Comunitarios, Casas de Día y Villas para Adultos Mayores, Refugios para la Atención de Víctimas de Violencia, Centros y Refugios Especializados para la Atención de Población Vulnerable, así como Casas de Oficios y Escuelas-Taller. 2) Escasez de recursos humanos, financieros y materiales de los gobiernos locales para co-financiar e implementar proyectos para el desarrollo de las mujeres y la promoción de la equidad de género. Los datos del presupuesto programado y pagado anual de los PP con GEMIG adscritos al ramo 20, sus acciones estratégicas, indicadores y avance de sus metas anuales reportadas en el periodo 2008-2010 se incluyen en el anexo 1 del presente estudio.

A. Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia Contra las Mujeres

El objetivo del Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia Contra las Mujeres (PAIMEF) es contribuir a disminuir la violencia contra las mujeres, a través del fortalecimiento de las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (imef) y el fomento de la cooperación entre el gobierno, la sociedad civil y la academia para prevenir, detectar y atender la violencia contra las mujeres.

El PAIMEF es implementado desde 2006 a través del Instituto Nacional de Desarrollo social (Indesol), mediante la recepción, validación, apoyo financiero y seguimiento de los proyectos presentados por las imef. De acuerdo a sus ro, en 2010 los proyectos deberían contener acciones de:

- A. Fortalecimiento institucional:** sensibilización, capacitación, actualización y profesionalización para la prevención, detección y atención de la violencia contra las mujeres, sus hijos e hijas, desde una perspectiva de género. Acciones dirigidas a desarrollar capacidades, habilidades y competencias conceptuales, metodológicas y operativas de las imef, así como de las y los servidores públicos de los tres órdenes de gobierno, organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas o centros de investigación.

- B. Acciones y prácticas de prevención y detección de la violencia contra las mujeres, dirigidas a la población en general conforme a las características sociodemográficas y necesidades de los diferentes grupos a atender.
- C. Generación y difusión de estudios, investigaciones, sistemas de información y bases de datos, que sirvan de fundamento para el diseño, instrumentación y evaluación de los programas y proyectos encaminados a la creación o mejoramiento de políticas públicas en materia de violencia contra las mujeres.
- D. Creación y/o fortalecimiento de refugios, casas de tránsito, centros de atención externa, unidades móviles, módulos de orientación y atención, líneas telefónicas, ventanillas de información, así como otras modalidades de atención especializada dirigidas a mujeres, sus hijas e hijos en situación de violencia, para que desarrollen procesos de independencia, autonomía y empoderamiento. Los servicios deberán incluir al menos apoyos gratuitos de orientación y atención en materia legal, psicológica, trabajo social, así como derivación médica (Sedesol, 2009c).

En la información institucional del Indesol (www.indesol.gob.mx) se expuso que en 2008 se conformaron Mesas de Revisión de Proyectos por especialistas en materia de violencia contra las mujeres, quienes realizaron recomendaciones y sugerencias para la mejora conceptual, operativa y metodológica de los proyectos apoyados. También se enunció que la distribución de los recursos a las entidades federativas se realizó en consideración del Índice de Ponderación, definido con base en criterios definidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

Entre las acciones reportadas en 2009 se incluyó la realización de un Encuentro Nacional de titulares de las imef para enriquecer el marco conceptual y metodológico para el desarrollo del PAIMEF en las entidades federativas; visitas de seguimiento físico a 21 entidades federativas para monitorear la ejecución de los servicios especializados de atención de la violencia contra las mujeres y el desarrollo del

diagnóstico de la capacidad institucional frente al problema de la violencia contra las mujeres.

En el diagnóstico antes mencionado se planteó, entre las dificultades de capacidad institucional frente al problema de la violencia contra las mujeres, las siguientes:

...resulta problemática la manera de entender el abordaje de la violencia contra las mujeres por parte de alguna imef, pues claramente refleja una comprensión limitada del problema y por ende, una respuesta simple al mismo...

...preocupante que el 65% de la imef considere que una de las limitaciones más importantes para atender el problema sea la falta de recursos financieros.

...grave que no se cuente con indicadores que reporten la mejora en la respuesta institucional, por ejemplo para saber la disminución o aumento de casos de violencia contra las mujeres, conocer la eficacia, rapidez y eficiencia en el servicio de procuración de justicia o, en la resolución de casos y reparación del daño a las víctimas.

Aun cuando existan modelos y normas de atención y ciertos lineamientos para operar los refugios, lo que resulta urgente atender es la evaluación de cómo están siendo aplicados y qué resultados están generando estos instrumentos (Indesol, 2009:40-41).

En las consideraciones finales del citado diagnóstico se recuperó información del CEAMEG, sobre la necesidad de atender la problemática en torno a la violencia contra las mujeres con una visión integral que considere el modelo de cultura dominante y los procesos de reproducción simbólica que legitiman la violencia de género, a fin de superar los reduccionismos e identificar las complejidades de la violencia contra las mujeres, pues las raíces del problema son estructurales y es imprescindible modificar los mecanismos que conducen a su reproducción y perpetuación (CEAMEG, 2008, c. p. Indesol, 2009: 41).

En las RO de 2010 del PAIMEF se planteó que debería propiciarse la participación de las beneficiarias, con la integración y operación de contralorías sociales para el seguimiento, supervisión y vigilancia en el cumplimiento de las metas y acciones comprometidas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados. Para ello, se estableció que el Indesol debería ajustarse a los Lineamientos para la promoción y operación de la Contraloría Social en los Programas Federales de Desarrollo Social, emitidos por la Secretaría de la Función Pública (SFP), para promover y realizar las acciones necesarias para la integración y operación de la contraloría social, bajo el esquema que autorice la SFP.

Respecto a la Contraloría Social, se señaló que fue elaborada la Guía Operativa, Esquema de Contraloría Social y Programa Anual de Trabajo. Asimismo, se expuso que se habrían capturado en el Sistema Informático de la Contraloría Social entre otros, los siguientes: Programas Estatales de Trabajo de 29 imef para la promoción y operación de la Contraloría Social; datos relativos a la conformación de 55 Comités de Contraloría Social; así como información referente al monto de los apoyos otorgados a las imef, como bases para la participación de la Contraloría Social como instancia para verificar el cumplimiento de metas y la correcta aplicación de los recursos públicos (SHCP, 2010c, anexo 2. Información cualitativa: 301-302).

El PAIMEF ha sido objeto de distintas evaluaciones. En julio de 2008 el Coneval presentó un documento relativo a la evaluación de todos los programas de la Sedesol, donde se expuso que este programa no presentaba mecanismos para documentar resultados finales; en cuanto a las fortalezas se enunció que sus RO detectaban los principales retos que enfrentan las imef, que su fin y propósito apuntan a la fortaleza institucional como medio para atender la violencia contra las mujeres. Los retos para el PAIMEF, según el Coneval serían los siguientes:

- Se carece de un diseño de programa que sustente las Reglas de Operación.

- Se observó la falta de un mecanismo de evaluación externa de las propuestas que las imef presentan al Programa.
- En el Indesol no se cuenta con información necesaria para detectar complementariedades y/o posibles duplicidades con otros programas federales (Coneval, 2008).

En el Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010, realizada por el Colegio Mexiquense, se planteó como fortalezas del programa, contar con un diagnóstico del problema que busca resolver, una definición de su población objetivo y su población atendida, así como una matriz de resultados. También se incluyó como fortaleza que sus ro, en cuanto al proceso de aprobación, seguimiento y ejecución de los proyectos han mejorado su funcionamiento y que se identifican procesos más transparentes y eficientes en la asignación de los recursos a las imef. Entre las recomendaciones se propuso avanzar en la conceptualización del fortalecimiento institucional con relación al financiamiento de proyectos que transformen las estructuras gubernamentales. Entre los retos se ubicó la conciliación entre sus dos objetivos: fortalecimiento de las imef, así como prevenir, detectar y atender la violencia contra las mujeres (Coneval, 2010).

B. Rescate de Espacios Públicos

El Programa Rescate de Espacios Públicos se incorporó en el Anexo 9A Presupuesto para mujeres y la igualdad de género del Decreto de PEF 2008, como un PP para dar cumplimiento a la LGAMVLV. En 2009 y 2010 también se incluyó en los anexos correspondientes al presupuesto para mujeres y la igualdad de género.

El objetivo de este programa es contribuir al rescate de espacios públicos que presentan problemas de deterioro, abandono e inseguridad. Mediante el mismo se apoyan proyectos de organización y participación de la comunidad para la realización de actividades cívicas, artístico-culturales y deportivas, como medidas para prevenir la violencia familiar, social y las conductas antisociales. Se promueve la organización

de redes, brigadas y comités vecinales, como formas de organización comunitaria que conlleven a fortalecer el tejido social y contribuir a la seguridad de la población en torno a los espacios públicos, así como a la sensibilización y prevención de conductas de riesgo hacia personas que concurren en los espacios públicos. También se realizan estudios para conocer el comportamiento del fenómeno de la marginación y la violencia, que provean de indicadores sobre la percepción de inseguridad, por parte de la población, en los espacios públicos.

En 2009 el total de espacios públicos atendidos al 31 de diciembre fue de 1 620, con la realización de 4 038 talleres, 1 997 cursos y 463 eventos. Respecto a la diferencia entre la población objetivo y la población atendida, en el anexo 2 información cualitativa del cuarto informe trimestral de 2009, se expuso:

Para el presente ejercicio fiscal, las cifras de población objetivo corresponden exclusivamente a la población cautiva que asistirá a los cursos y talleres de prevención de conductas de riesgo, violencia y equidad de género. Sin embargo, las mujeres beneficiarias que asisten al espacio público y que acceden a los demás beneficios, antes mencionados es mucho mayor. Para el presente año, se brindó atención a 5 781 764 mujeres (SHCP, 2010a, anexo 2. Información cualitativa: 239).

Se reportó que a partir de 2009, se introdujo un subprograma referido a las acciones que buscan dar cumplimiento a la LGAMVLV y que las acciones realizadas por el programa promueven la difusión de los derechos de las mujeres, la equidad de género, buscan prevenir conductas de riesgo, la violencia social y la violencia contra las mujeres.

Es importante señalar que el Programa ha integrado en el esquema de intervención comunitaria a redes sociales, contralorías, prestadores (as) de servicio social y promotores (as) comunitaria, en donde un número importante de mujeres han logrado instituirse como generadoras y agentes de cambio en su comunidad, promoviendo acciones que las benefician de manera directa y también al entorno. Estas acciones buscan tener un impacto importante en temas como

la violencia e inseguridad, áreas en las que las mujeres han sido espacialmente vulnerables por un largo periodo (SHCP, 2011, anexo 2. Información cualitativa: 323).

Para el cuarto trimestre de 2010, se reportó la aprobación de 1420 proyectos, en los cuales se incluyeron acciones de las dos modalidades del programa: Mejoramiento Físico y Participación Social y Seguridad Comunitaria.

Al cierre de 2010 se identificó como espacio de oportunidad durante la realización de las actividades con enfoque de género, el desarrollo de contenidos temáticos para trabajar con diferentes grupos de mujeres y hombres que participan en cursos y talleres que imparte el programa. Se expuso que las actividades como cursos, talleres y actividades colectivas que fomentan la equidad de género y la no violencia en contra de las mujeres han sido bien recibidas por la población. Se hizo mención explícita de la participación de los hombres en las actividades desarrolladas por el programa:

[...] se ha encontrado que a estas temáticas se van incorporando de manera paulatina más hombres que comparten esta forma de pensar; sin embargo, es aquí donde se debe poner énfasis para que su participación sea constante y los niveles de participación en todas las actividades sea distribuida proporcionalmente entre hombres y mujeres (SHCP, 2011, anexo 2. Información cualitativa: 324).

Además de lo anterior, el programa planteó la necesidad de realizar acciones conjuntas con el Inmujeres y las imef, para sensibilizar y capacitar a las personas promotoras comunitarias y prestadoras de servicio social participantes, para homogenizar conceptos y metodologías en las acciones a nivel operativo que aseguren la congruencia del objetivo del GEMIG. Como obstáculo del programa se identificó la reducción presupuestal, que se preveía, repercutiría en una baja sustancial de las actividades orientadas a las personas beneficiarias.

C. Programa de Coinversión Social

En el Anexo 9A del Decreto de PEF 2008, se hizo referencia al Programa de Coinversión Social, Indesol (Observatorio de Violencia Social). En 2009 y 2010 se incluyó en el anexo correspondiente relativo a las mujeres y a la igualdad de género como PP Programa de Coinversión Social, sin hacer referencia a alguna acción específica.

Mediante el Programa de Coinversión Social (pcs) se otorga apoyo financiero complementario a proyectos dirigidos a la superación de la pobreza y la atención a grupos vulnerables. Se basa en el principio de corresponsabilidad, a través de un esquema de coinversión en el que se suman los recursos de los actores sociales que proponen los proyectos y la Sedesol. Cuenta con RO para su funcionamiento.

Con los recursos del GEMIG, para 2008 este programa previó entregar apoyos para las OSC que presentaran proyectos relativos a la creación o consolidación de observatorios de violencia social y de género; en 2009 los apoyos fueron aprobados para proyectos en torno a los centros de atención externa de refugios para mujeres víctimas de violencia; y, en 2010 se aprobaron recursos para ambos temas.

En 2008, sus acciones estuvieron encaminadas al cumplimiento de la LGAMVLV, a fin de establecer, utilizar, supervisar y mantener todos los instrumentos y acciones encaminados al mejoramiento del Sistema y el Programa para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres. Se buscó en ese año generar instrumentos de información fidedigna y actualizada por medio de los Observatorios de Violencia Social y de Género. Con el presupuesto etiquetado se previó realizar acciones para la creación de nuevos observatorios y para el fortalecimiento de los existentes, con la finalidad de generar mecanismos para garantizar su continuidad y desarrollo en el transcurso del tiempo.

Además de los apoyos para los proyectos, en el informe del cuarto trimestre de 2008, se expuso que se terminó de diseñar e implementar la página web de los Observatorios de Violencia Social y de Género, la cual podría consultarse en el siguiente sitio: <http://violencia.redobservatorios.org/>

En el cuarto informe trimestral de 2009 se reportó que la atención en los Centros de Atención estuvo referida a la promoción de la equidad de género (7 proyectos); asistencia jurídica y asistencia social (6 proyectos); atención a niñas y niños testigos de violencia (3 proyectos); fortalecimiento institucional (3 proyectos); así como, un proyecto para atención a grupos con discapacidad y uno sobre protección civil (SHCP, 2010a, anexo 2. Información cualitativa: 233).

También en 2009 se enunció con relación a las acciones de seguimiento a mujeres egresadas de los Centros de Atención Externa, que se habían identificado los proyectos realizados con relación a acciones de capacitación para el empleo y el fortalecimiento de la autonomía de las mujeres. Se reportó que 9 proyectos comprometieron cursos y talleres de prevención de la violencia; 4 proyectos comprometieron impartir cursos de sensibilización en el tema género y derechos humanos. De los cursos que contemplaron la realización de talleres de capacitación para el empleo, 3 fueron de costura, 1 de repostería y 1 de labores de cocina; asimismo, 2 proyectos ofrecieron cursos de computación, 1 proyecto capacitó en la temática de agricultura urbana y 1 proyecto comprometió un curso de manualidades (SHCP, 2010a, anexo 2. Información cualitativa: 233).

Según lo reportado, al cierre de 2010 se habrían realizado 12 convocatorias relativas a temáticas vinculadas a la transversalización de la equidad de género y a la igualdad entre mujeres y hombres; tales como:

1. Participación social para la prevención del delito y la violencia social
2. Apropiación de los espacios públicos
3. Observatorio de violencia social y de género
4. Desarrollo rural sustentable
5. Promoción general
6. Asistencia social y atención a grupos vulnerables
7. Derechos Humanos
8. Desarrollo Regional Sustentable
9. Equidad de Género

10. Vertiente de investigación
11. Cultura de Paz y Seguridad Ciudadana en Ciudad Juárez
12. Acceso a la Justicia

El número de proyectos apoyados para cada una de las convocatorias y las temáticas abordadas fueron las siguientes:

Convocatoria del PCS	Número de proyectos aprobados
Convocatoria de Equidad y Género	120
Convocatoria de Observatorio de Violencia Social y de Género	19
Acceso a la Justicia sociedad y Justicia (aj)	9
Acompañamiento y Monitoreo que realizan las OSC (am)	1
Asistencia Social y Atención a Grupos Vulnerables (as)	16
Cultura de la Paz y Seguridad ciudadana en Ciudad Juárez, Chihuahua (cp)	7
Iniciativas ciudadanas en materia de educación y promoción de los Derechos Humanos del Distrito Federal (dh)	7
Promoción del Desarrollo Rural Sustentable (dr)	25
Desarrollo Regional Sustentable (ds)	9
Apropiación de los Espacios Públicos (ep)	10
Participación Social para la Prevención del Delito y la Violencia Social (pv)	11
Vertiente de Investigación (vi)	11
Desarrollo y Fortalecimiento de Capital Social, Jalisco (cj)	3
Desarrollo Institucional Municipal y Fomento a la Participación ciudadana a través del Fortalecimiento de la Red Nacional de Tele-aulas (dm)	15
Promoción General (pg)	116
Prevención y reducción de la violencia en la comunidad a través del Fortalecimiento de la familia en Hermosillo Sonora (vh)	3
Total	382

En el cuarto informe trimestral de 2010 se reportó que los actores sociales apoyados en las convocatorias publicadas en 2010, cerraron sus actividades relacionadas con los proyectos apoyados el 31 de di-

ciembre de 2010. Por este motivo resultaba inviable contar con los elementos suficientes para entregar un análisis de resultados. En el caso de las convocatorias de Fortalecimiento de la Equidad de Género y Observatorios de Violencia Social y Género, se expuso que se contaría con el análisis de resultados al finalizar el primer trimestre de 2011 (SHCP, 2011, anexo 2. Información cualitativa: 307).

Entre los obstáculos que el Indesol reportó, se incluye el desconocimiento, en algunos actores sociales, de la metodología y teoría de género para aplicarlas en la elaboración de proyectos; así como la falta de sistematización y el análisis crítico de las experiencias en materia de transversalización de la equidad de género.

Respecto a las oportunidades, se expuso que se habrían fortalecido los modelos de atención en materia de equidad de género con el apoyo de los actores sociales que participan en el pcs y que conforme a las RO del programa, los participantes estarían obligados a describir en su reporte narrativo sus resultados y experiencia como organizaciones, en cuanto a sus acciones tendientes a promover la equidad de género y la igualdad entre mujeres y hombres (SHCP, 2011, anexo 2. Información cualitativa: 308).

Este programa ha sido objeto de distintas evaluaciones externas. En el periodo revisado se localizaron las denominadas: Evaluación específica de desempeño 2008, Evaluación de procesos y Evaluación específica de desempeño 2009-2010.

En los resultados finales de la Evaluación específica de desempeño 2008, realizada por el Colegio de la Frontera Norte, se expuso que no se cuenta con un diagnóstico actualizado y adecuado que muestre la problemática a la cual se orienta el programa, tampoco se tendría una herramienta capaz de cuantificar y generar información sobre la población potencial y objetivo que beneficia, debido a que no existía una definición precisa al respecto, en sus documentos de trabajo.

El Colegio de la Frontera Norte, como instancia evaluadora concluyó que el reto del programa sería fortalecer la matriz de indicadores, a través de la incorporación y/o reestructuración de indicadores relacionados con la incidencia de los proyectos en áreas de la asistencia, promoción y desarrollo social y humano, por lo que

recomendó analizar el material registrado en los informes presentados por los actores sociales apoyados con recursos públicos, ya que con ello se podría conocer el impacto de los proyectos apoyados en la disminución de la pobreza, la marginación y la vulnerabilidad. Asimismo, se expuso que la sistematización de experiencias exitosas resultaba fundamental como modelos a ser replicados en otros contextos (Coneval, s.f.:21).

En 2009 fue presentada la Evaluación de procesos al pcs, realizada por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Entre las recomendaciones de la institución evaluadora se planteó la realización de la planeación estratégica para dar rumbo y camino a sus acciones, que permitiría revisar y precisar los temas de las convocatorias; mantener y fortalecer los esquemas tripartitos de dictamen; realizar pruebas piloto sobre procesos de dictamen a distancia, con la utilización de herramientas tecnológicas como chats y grupos de discusión; revisión de los procesos, para orientarlos al fortalecimiento de las OSC y la creación de nuevas instancias transformadoras y novedosas, así como estrechar la comunicación con las organizaciones para aportar a su profesionalización y para mejorar el funcionamiento del programa.

La UAM también recomendó asegurar que los procesos de dictamen y asignación de recursos sean bien comprendidos por todos los involucrados (garantizar el cumplimiento de las mismas reglas y procedimientos en todo el país); más y mejor difusión del pcs (a través de las subdelegaciones de la Sedesol en cada entidad) para que participen más organizaciones; capacitar a OSC como ejecutoras de presupuesto público; así como llevar registros de los resultados de indicadores para los proyectos que se apoyan (UAM, 2009).

En la evaluación específica de desempeño 2009-2010, realizada por el Colegio Mexiquense, se planteó que los tres principales retos para el año próximo serían:

- a) definir y operacionalizar los términos capital social y actores sociales fortalecidos,
- b) sistematizar la información de los procesos de seguimiento y evaluación de los proyectos durante su ejecución y conclusión

- (para conocer resultados e impacto del programa, así como, generar aprendizaje) y,
- c) recuperar y sistematizar las experiencias y proyectos exitosos (Coneval, 2010).

Entre las fortalezas del pcs, el Colegio Mexiquense detectó que éste cuenta con un diagnóstico sobre el problema que procura resolver, una definición y cuantificación de su población potencial y objetivo, además que la matriz de indicadores de resultados ha sido corregida y ha avanzado en regular con mayor claridad y transparencia el proceso de dictamen y la asignación de recursos.

D. Programa Hábitat

El objetivo del Programa Hábitat es contribuir a superar la pobreza urbana, mejorar el hábitat popular y hacer de las ciudades y sus barrios espacios ordenados, seguros y habitables, lo cual coadyuva al cumplimiento de lo establecido por la LGAMVLV como atribuciones de la Sedesol, respecto a fomentar la protección integral de los derechos humanos de las mujeres, promover políticas de prevención y atención de la violencia contra las mujeres, y realizar acciones tendientes a mejorar las condiciones de las mujeres y sus familias que se encuentren en situación de exclusión y de pobreza.

En el cuarto informe trimestral de 2008, el programa reportó 1 078 proyectos para la prestación de servicios que contribuyeron a promover la equidad de género en los inmuebles Hábitat; se expuso la realización de talleres de equidad de género, de sensibilización, prevención de la violencia en contra de las mujeres, apoyos para el cuidado de la salud y apoyos a Centros de Atención Infantil.

Se reportó que por medio del Programa Hábitat se financió la construcción de refugios, así como la construcción, habilitación, equipamiento y apoyo de actividades en inmuebles para la prestación de servicios orientados a promover la equidad de género.

Para el ejercicio fiscal 2009, es importante considerar que se trató de un año en el que el programa no se incorporó de inicio con

recursos etiquetados para mujeres y la igualdad de género, fue hasta el segundo trimestre que reportó acciones en los informes trimestrales publicados a través de la SHCP.

La información cualitativa al cuarto trimestre del año referida al programa Hábitat, apareció como si fuese parte del PP Definición y conducción de la política del desarrollo social, el ordenamiento territorial y la vivienda.

Al cierre de 2009 se reportó que se tenían aprobados 55 proyectos para construir, habilitar y equipar 38 Centros Especializados para la Atención de Víctimas de la Violencia, en los que se brindaría apoyo psicológico, legal y médico, así como acciones para la prevención y en caso necesario, éstos proporcionan albergue a las mujeres por un máximo de tres días en tanto se resuelve su situación y, en su caso, las usuarias son canalizadas a un refugio de la localidad.

En 2009 se planteó que para prevenir y atender la violencia contra las mujeres se consideraron 329 proyectos, en 133 municipios, que consistieron en desarrollar 148 cursos y 181 campañas, para lo cual se destinaron 14.09 mdp. La población beneficiaria de estas acciones no se desagregó por sexo, sólo se informó que ascendió a un total de 56 610 personas.

Además de las acciones realizadas por el programa en torno al tema de la violencia contra las mujeres, se reportaron actividades desarrolladas sobre diferentes temas como: igualdad de derechos y obligaciones de hombres y mujeres, análisis y reflexión de la condición de género, promoción de la salud sexual y reproductiva, acciones de capacitación productiva, atención a mujeres con discapacidad, prevención de adicciones, trastornos alimenticios y embarazos no deseados en mujeres adolescentes (SHCP, 2010a, anexo 2. Información cualitativa: 236).

En el cuarto informe trimestral de 2009, el programa expuso lo siguiente:

Las modificaciones a las Reglas de Operación 2009 eliminaron el financiamiento a la construcción, mejoramiento y equipamiento de Centros de Atención Infantil Comunitarios,

Casas de Día para Adultos Mayores, Villas para Adultos Mayores, Refugios para la Atención de Víctimas de Violencia, Centros y Refugios Especializados para la Atención de Población Vulnerable, así como Casas de Oficios y Escuelas-Taller. Sin embargo, en comparación con el ejercicio fiscal 2008, se registra un incremento del 95% en el número de proyectos y del 131% en los recursos federales destinados para las acciones que favorecen el desarrollo de las mujeres. Lo anterior se debe a la promoción que ha realizado el Programa Hábitat por medio de capacitaciones y asesoría entre los ejecutores (principalmente los gobiernos locales) para invertir en estas líneas de acción. Cabe señalar que éstos diseñan y proponen los proyectos de acuerdo a las necesidades de los Polígonos (SHCP, 2010a:193).

En 2010, respecto al tema de la violencia contra las mujeres, se informó que se aprobaron 22 proyectos para construir, habilitar y equipar 18 Centros Especializados para la Atención de Víctimas de la Violencia (SHCP, 2010c, anexo 2. Información cualitativa: 288-289).

En lo que concierne a la prevención y atención de la violencia contra las mujeres, el programa reportó el apoyo a 346 proyectos, en 143 municipios. Los proyectos en este rubro consistirían en desarrollar 91 cursos, 123 talleres y 132 campañas, beneficiando a 36 280 mujeres y a 25 556 hombres, esto es, un total de 61 836 personas beneficiadas (SHCP, 2010c, anexo 2. Información cualitativa: 289).

En la información cualitativa del tercer informe trimestral de 2010, nuevamente se hizo referencia a que la modificación de las RO de 2009 del programa, implicó la eliminación del financiamiento a la construcción, mejoramiento y equipamiento, entre otros, de Refugios para la Atención de Víctimas de Violencia, Centros y Refugios Especializados para la Atención de Población Vulnerable.

En las RO 2009 del programa, publicadas en el DOF el 29 de diciembre de 2008 se establecieron líneas de acción y criterios de prioridad, incluyéndose la construcción, mejoramiento y equipamiento de centros especializados de atención a víctimas de la

violencia (prioridad 2). Se hizo referencia a los montos máximos para proyectos, entre los cuales estaría la construcción de un centro especializado para la atención de víctimas de la violencia o un refugio para migrantes, con un monto máximo de 1.0 mdp por inmueble; así como el concepto de: Equipamiento de un centro de desarrollo comunitario; o un centro especializado para la atención de víctimas de la violencia; o un refugio para migrantes, con un monto máximo de 0.3 mdp por proyecto (Sedesol, 2008b).

Las RO de 2010 publicadas en el DOF del 28 de diciembre de 2009 registrarían las mismas referencias que las RO 2009, respecto a las acciones relativas al tema de la violencia contra las mujeres; además de la incorporación del concepto: Habilitación o ampliación de un centro especializado para la atención de víctimas de la violencia o un refugio para migrantes, con un monto máximo de 0.4 mdp por inmueble (Sedesol, 2009b).

En el cuarto informe trimestral de 2010, el programa Hábitat reportó haber aprobado 29 proyectos para construir, habilitar y equipar 24 Centros Especializados para la Atención de Víctimas de la Violencia. Para promover la equidad de género se reportaron aprobados 240 proyectos, en 99 municipios, dichos proyectos consistirían en la implementación de 44 campañas, 132 talleres y 64 cursos (igualdad de derechos y obligaciones de hombres y mujeres, análisis y reflexión de la condición de género, promoción de la salud sexual y reproductiva, entre otros temas) (SHCP, 2011, anexo 2. Información cualitativa: 300).

Se expuso también que para prevenir y atender la violencia se contaba con 384 proyectos, en 155 municipios, que consistían en desarrollar 103 cursos, 125 talleres y 156 campañas. Para el desarrollo de capacidades individuales y comunitarias se tendrían aprobados 4 550 proyectos, en 348 municipios, que consistirían en 612 campañas, 2 111 cursos, 1 454 talleres, 316 campañas para la entrega de aparatos funcionales y 57 tutorías referentes al desarrollo de capacidades, apoyos para el desarrollo, la nutrición y salud comunitaria, acciones de capacitación para la generación de ingresos, atención a mujeres con discapacidad, prevención de

adiciones, trastornos alimenticios y embarazos no deseados en mujeres adolescentes, promoción de los derechos humanos, entre otros temas (SHCP, 2011, anexo 2. Información cualitativa: 300).

Al Programa Hábitat se le han realizado diferentes evaluaciones, entre las que se ubicó la Evaluación de Consistencia y Resultados 2007, realizada por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología (CIESAS) en la que se expuso que Hábitat carece de planes que vayan más allá del periodo sexenal y no dispone de líneas de referencia base para estimar carencias, rezagos y déficit que se pretende atender, lo cual afecta a las modalidades del programa, como es el caso de prevención de la violencia, con el número de personas y hogares que han fortalecido sus capacidad para prevenir la violencia, sugiriendo la evaluación de impacto, considerando el número de hogares involucrados en la estrategia de evaluación de la violencia (CIESAS, 2008:4). La Evaluación Específica de Desempeño 2008, realizada por el Colegio de México no fue posible localizarla en el portal de Internet de la Sedesol.

1) Al cierre de 2010, el programa Hábitat reportó como obstáculos en su operación: 1) Las modificaciones a las RO 2009 que eliminaron el financiamiento a la construcción, mejoramiento y equipamiento de Centros de Atención Infantil Comunitarios, Casas de Día para Adultos Mayores, Villas para Adultos Mayores, Refugios para la Atención de Víctimas de Violencia, Centros y Refugios Especializados para la Atención de Población Vulnerable, así como Casas de Oficios y Escuelas-Taller. 2) Escasez de recursos humanos, financieros y materiales de los gobiernos locales para co-financiar e implementar proyectos para el desarrollo de las mujeres y la promoción de la equidad de género (SHCP, 2011, anexo 2. Información cualitativa: 301).

10. Ramo 36 Seguridad Pública

En el ramo administrativo 36 Seguridad Pública se identificaron en el periodo 2008- 2010, los siguientes programas presupuestarios

con GEMIG, orientados a la atención del tema de la violencia contra las mujeres.

Con relación a la atención del tema de la violencia contra las mujeres, se observó que la Secretaría de Seguridad Pública (ssp) en 2008 reportó dos PP con GEMIG. Uno de éstos, adscrito a la UR Dirección General de Vinculación y Participación Ciudadana, reportó sus actividades como si se tratara de dos PP diferentes. En 2009 y 2010, las actividades realizadas por la ssp en materia de prevención y atención de la violencia contra las mujeres, se concentraron en un PP.

Cuadro 10.1. **Ramo 36 Seguridad Pública**

PP para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia. 2008 - 2010			
Año	Programa presupuestario	Unidad responsable	Observaciones
2008			En los informes trimestrales de 2008 el PP registró como concepto: Desarrollo de Instrumentos para la Prevención del Delito (Banco Nacional de datos, Cumplimiento a la LGAMVLV)
2009	Fomento de la cultura de la participación ciudadana en la prevención del delito y el respeto a los derechos humanos	Dirección General de Vinculación y Participación Ciudadana	En 2009 la problemática de atención reportada por el PP incluyó: proporcionar y administrar la información procesada de las instancias involucradas en la atención, prevención, sanción y erradicación de la violencia de género con el fin de instrumentar políticas públicas desde la perspectiva de género y derechos humanos de las mujeres.
2008	Desarrollo de instrumentos para la prevención del delito	Dirección General de Recursos Humanos	En los informes trimestrales de 2008 el PP registró el concepto: Dirección General de Recursos Humanos, Capacitación (Cumplimiento a la LGAMVLV)
2010	Fomento de la cultura de la participación ciudadana en la prevención del delito en el marco de la Equidad y Género (Cumplimiento a LA LGAMVLV)	Dirección General de Vinculación y Participación Ciudadana	

Fuente: CEAMEG con base en cuarto informe trimestral de 2008, 2009 y 2010, publicados por la SHCP.

Notas:

En el periodo 2008-2010, los recursos etiquetados a la SSP en materia de atención al tema de la violencia contra las mujeres, estuvieron a cargo, sobre todo, de la UR Dirección General de Vinculación y Participación Ciudadana.

En 2008 y 2009 se identificaron dos PP operados por otras UR: en 2008 se asignaron recursos a la Dirección General de Recursos Humanos para operar el PP Desarrollo de instrumentos para la prevención del delito y; en 2009 se etiquetaron recursos para instrumentar el PP denominado Administración del sistema federal penitenciario, con la finalidad de mejorar las condiciones de las mujeres en reclusión, ello guardaría relación con la atención del tema de la violencia contra las mujeres. Dicho programa no reportó en ese año avances en materia presupuestal ni en sus metas físicas programadas.

Para la integración del Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (Banavim) se asignaron recursos en los tres años revisados. En el periodo se reportaron avances en las distintas fases y etapas del Banavim, el proceso de su integración, según lo reportado, incluiría a 2012. Es importante considerar que el Artículo Séptimo Transitorio de la LGAMVLV establece que el Banavim debiera integrarse dentro de los 365 días siguientes a la conformación del SNPASEVM, la cual se hizo en abril de 2007.

Los datos referidos al presupuesto programado y pagado anual de los PP, con GEMIG, adscritos al ramo 36, así como sus acciones estratégicas, indicadores y avance de sus metas anuales reportadas en el periodo 2008-2010 se incluyen en el anexo 1 del presente estudio.

A. Desarrollo de instrumentos para la prevención del delito

En el ramo administrativo 36 Seguridad Pública, los recursos etiquetados para prevenir y atender la violencia contra las mujeres, han estado bajo la responsabilidad de la Dirección General de Vinculación y Participación Ciudadana; con excepción de 2008, donde parte de los recursos fueron asignados a la Dirección General de Recursos Humanos.

El PP Desarrollo de instrumentos para la prevención del delito, a cargo de la UR Dirección General de Recursos Humanos, sólo se identificó con GEMIG en 2008. Su objetivo fue impulsar y fortalecer conocimientos en personal de la ssp, en torno al cumplimiento de la LGAMVLV, a través de la capacitación de 10% (742 personas). Al cierre de 2008 se reportó la capacitación de 6 627 personas (SHCP, 2009a:184).

En la información cualitativa del cuarto informe trimestral de 2008 se expuso que el personal que participó en los cursos impartidos mostró gran interés por los temas abordados. Se reportó que en la dependencia existía predominio numérico de hombres como parte del personal policial adscrito a la ssp (entre 90 y 95% son hombres), pero que aún con ello, “el personal administrativo que participó en los cursos impartidos, más de 50% fueron mujeres” (SHCP, 2009a, anexo 2. Información cualitativa: 138).

B. Fomento de la cultura de la participación ciudadana en la prevención del delito / en el marco de la Equidad y Género

Este PP registró variaciones en su denominación en el periodo revisado. En este programa se concentró gran parte de las acciones de atención al tema de la violencia contra las mujeres, reportadas por la ssp en el periodo 2008-2010.

Banco Nacional de Datos e Información sobre casos de Violencia contra las Mujeres (Banavim)

En el cuarto informe trimestral de 2008 se reportó un avance de 100% en el indicador referido a la operación del Banco Nacional de Datos e Información sobre casos de Violencia contra las Mujeres, cuya meta anual se centró en el avance de 4 Fases de la Etapa de Diseño, lo que implicó la terminación de la denominada Fase de Atención, en la que se encontrarían las aplicaciones de Recepción y Ventanilla única; también se reportaron avances en la Etapa de Difusión en las dependencias y entidades federativas. (Ver anexo 1 de este estudio). Además de lo anterior, se expuso que se había trabajado con las 32 entidades federativas durante dos eventos nacionales, sentando con ello las bases para los trabajos de la Etapa de Implementación (SHCP, 2009a:179).

En la información cualitativa del cuarto informe trimestral de 2009 se reportó que el Banavim consta de cuatro fases: Preven-

ción, Atención, Sanción y Erradicación y para cada una de estas fases se tendrían tres etapas: Diseño, Difusión e Implementación. En la fase de prevención se reportó la conclusión del diseño y difusión y se continuaba con la etapa de implementación. En la fase de atención se indicó que se concluyó la etapa de diseño y difusión y se informó que se adquirió el Certificado de Seguridad para garantizar el acceso seguro, vía web, por medio de conexión ssl al Banavim, con lo que se lograría proteger la información confidencial que se ingresa a ese sistema. Aun con la adquisición de dicho certificado, no se reportó ejercicio en el presupuesto (SHCP, 2010a, anexo 2. Información cualitativa: 272-273).

En el cuarto informe trimestral de 2010, se reportó haber finalizado el diseño de la fase de sanción y haber administrado al cien por ciento la información de la fase de atención del Banavim.

Se expuso que desde mayo de 2009 se inició con la etapa de implementación de la fase de atención y para el cierre de 2010, se habría otorgado un total de 16 claves definitivas; se apuntó que las dependencias federales, así como los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres en las Entidades Federativas analizaban las variables para homologar su sistema al Banavim y plantear la viabilidad para enviar la información (SHCP, 2010c, anexo 2. Información cualitativa: 339).

Se reportó que en el último trimestre de 2010, se inició con la etapa de implementación de la fase de atención; con lo cual se informaba del registro, en el Banavim, de un total de 14 125 casos. En la información expuesta se planteó el proceso de integración del Banavim hasta 2012.

Respecto a los obstáculos para la óptima operación del Banavim, en 2008 se reportó la falta de armonización de leyes estatales a lo que se sumó, en 2009, la necesidad de contar con el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar

2009 - 2012

Independientemente de no haberse concluido el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres ni la armonización legislativa; continuamos con la implementación de la atención.

Fuente: SHCP, 2011, anexo 2. Información cualitativa: 357.

la Violencia contra las Mujeres, y en 2010 se expuso que en el Banavim no es posible presentar información desagregada por sexo, porque las acciones asociadas a dicho banco están orientadas a prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

a. Otras acciones

En 2008 se programó el diseño del Modelo de actuación policial en materia de violencia de género; sin embargo éste no se realizó ya que se dictaminó desierta la contratación para realizar el diseño del protocolo (SHCP, 2009a:181-182). En ese año se reportó un incremento, en aproximadamente dos por ciento, de la representatividad de las mujeres en puestos de estructura de la dependencia; se expuso que se habría implementado el Subprograma de Cultura de Prevención de la Violencia Familiar y de Género, impulsado en al menos 25 municipios de alto índice delictivo.

Para 2009, se reportaron actividades de difusión (banners informativos con respecto a la LGAMVLV; recibos de nómina con la leyenda: 25 de Noviembre Día Internacional de la Eliminación de la Violencia Contra las Mujeres, “Únete para poner fin a la violencia contra las mujeres” y, 150 carteles en el marco del 25 de noviembre. Se incluyeron acciones en el marco del Programa Comunidad Segura orientadas a la prevención de la violencia de género; se reportó la entrega de la versión final del diseño del Protocolo de actuación policial en materia de violencia de género y la propuesta de su implantación para los cuerpos de seguridad del país, y se expuso la realización de 8 módulos para incorporar la perspectiva de género en el Modelo de actuación policial (SHCP, 2010a, anexo 2. Información cualitativa: 274-275).

En el cuarto informe trimestral de 2010 se incluyeron acciones para impulsar la perspectiva de género dentro de los cuerpos policiales; la realización de talleres de Fomento de la Cultura de Prevención de la Violencia de Género y acciones para impulsar la cultura institucional con perspectiva de género.

Sobre el Programa de Cultura Institucional con Perspectiva de Género, se incluyeron las siguientes acciones: difusión del Plan de acción 2010-2012, en el Sector Central de la ssp; reunión de trabajo con representantes de la Dirección General de Planeación y Evaluación de la ssp para presentar este programa; realización del reporte de resultados y avances de acciones realizadas en el primer semestre de 2010 al Inmujeres y, reunión de trabajo con representantes de las diferentes Unidades Administrativas del Sector Central de la ssp.

En cuanto a la Cultura de Prevención de la Violencia de Género, se incluyó la realización de 27 talleres/convivencia en la temática de prevención de la violencia familiar y de género, con impacto en 1 137 personas (no se desagregó la información por sexo), en 13 municipios y 3 delegaciones. Para impulsar la perspectiva de género dentro de los cuerpos policiales, se informó acerca de la realización de 24 talleres con impacto en 1 235 oficiales federales, estatales y municipales (SHCP, 2010c:336-337). Se reportó también que las acciones de Cultura Institucional con Perspectiva de Género dependen de las directrices que establezcan la Secretaría de la Función Pública y el Inmujeres, tomando en cuenta las áreas de oportunidad identificadas en la ssp.

11. Ramo 38 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

En el ramo administrativo 38 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología se identificaron en el periodo 2008-2010, los siguientes PP con GEMIG, orientados a la atención del tema de la violencia contra las mujeres.

Cuadro 11.1. **Ramo 38 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología**

PP para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia. 2008 - 2010			
Año	Programa presupuestario	Unidad responsable	Observaciones
2008	Becas para realizar estudios de posgrado (Cumplimiento a la LGAMVLV)		En los informes trimestrales de 2008 el PP registró el concepto: - Apoyos institucionales para actividades científicas, tecnológicas y de innovación (Cumplimiento a la LGAMVLV)
2009			
2010	Apoyos institucionales para actividades científicas, tecnológicas y de innovación	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	En 2008, 2009 y 2010 el PP registró la siguiente problemática atendida: No existen modalidades de apoyo para estudiantes de posgrados de calidad, para que cursen programas de posgrado de alto nivel en áreas y disciplinas que por su metodología puedan ser susceptibles de desarrollar proyectos de investigación asociados a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra mujeres dirigidos por académicos e investigadores especialistas en los temas referidos.

Fuente: CEAMEG con base en cuarto informe trimestral de 2008, 2009 y 2010, publicados por la SHCP.

Con relación a la atención del tema de la violencia contra las mujeres, se observó que en el periodo 2008-2010, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) contó con GEMIG asignado a un PP en los tres años revisados.

Notas:

Las acciones reportadas por el Conacyt refieren al interés académico para profundizar en los estudios sobre el tema de la violencia de género contra las mujeres.

El programa revisado expuso que la situación por atender requiere de la elaboración de modelos de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, así como investigaciones que contribuyan a la igualdad entre los géneros.

Los datos referidos al presupuesto programado y pagado anual del PP, con GEMIG, adscrito al ramo 38, así como sus acciones estratégicas, indicadores y avance de sus metas anuales reportadas en el periodo 2008-2010 se incluyen en el anexo 1 del presente estudio.

A. Becas para realizar estudios de posgrado / Apoyos institucionales para actividades científicas, tecnológicas y de innovación

En el Anexo 9A del Decreto de PEF 2008 se incorporó como concepto del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt): Apoyos Institucionales para actividades científicas, tecnológicas y de innovación (Cumplimiento a la LGAMVLV). En 2009 y 2010 también fue etiquetado GEMIG al Conacyt, para el PP: Apoyos Institucionales para actividades científicas, tecnológicas y de innovación.

De acuerdo al cuarto informe trimestral de 2008, el objetivo de este programa fue: Desarrollar investigación multidisciplinaria encaminada a crear modelos de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, así como investigaciones que contribuyan a la igualdad entre los géneros.

En ese año se generaron los siguientes productos: Modelo de Prevención de la Violencia de Género contra las Mujeres; Modelo de Atención de la Violencia de Género contra las Mujeres; y, Modelo de Sanción de la Violencia de Género contra las Mujeres.

En 2009 se reportó el otorgamiento de 26 becas, superando la meta anual programada que era de 10 becas. (Ver anexo 1 del presente estudio). Entre las acciones realizadas en ese año, se incluyó el seguimiento a tres proyectos integrales para la formación de recursos humanos de alto nivel: Incidencia de la crisis global en la situación, condición y participación de la mujer chiapaneca; Violencia, Género y Ciudadanía (Universidad Autónoma Metropolitana – Xochimilco; Discurso, Ideologías y Prácticas Sociales en la Violencia contra las Mujeres (Universidad de Guadalajara).

Se hizo referencia a la firma de un Convenio con la Universidad Veracruzana, para la realización conjunta del Taller de formación de Líderes en Equidad de género y No violencia contra la mujer, para 60 líderes de organismos públicos y civiles en la temática de equidad de género y no violencia contra las mujeres de toda la República Mexicana (SHCP, 2010a, anexo 3. Notas adicionales: 101-102).

En el cuarto trimestre de 2010 se reportaron entre otros, los siguientes obstáculos. Sobre los “Proyectos Integrales para la formación de recursos humanos de alto nivel”, el tiempo para la estructuración del Proyecto integral institucional y la composición de los grupos de trabajo institucionales.

Sobre los “Modelos de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia de Género”, para el caso de algunas Entidades Federativas participantes se afirmó que la conformación de su Grupo guía no fue multidisciplinario en todas las áreas del conocimiento requeridas. Lo anterior implicaría que para las etapas siguientes del proyecto será necesario fortalecer dichos Grupos Guías en las disciplinas que no fueron contempladas.

Sobre la “Formación Profesional Técnica y Universitaria de Madres Solteras” se expuso que el volumen de solicitudes recibidas en forma correcta (2 252) superó ampliamente el estimado que se tenía para el presupuesto disponible, por lo que sólo se pudo apoyar a 11% de dichas solicitudes (243) (SHCP, 2011, Anexo2. Información cualitativa: 364). Por lo anterior y con base en el análisis realizado a las solicitudes recibidas (tres etapas de selección), se afirmó que este programa atiende una importante área de oportunidad en el escenario nacional y se enunció que el incremento presupuestal requerido para poder tener una cobertura significativa sobre la demanda existente superaría 200% del utilizado.

V. Programas sobre el tema de trata de personas con Gasto Etiquetado para mujeres y la igualdad de género

A partir de 2009 se aprobó GEMIG a programas presupuestarios para prevenir, atender y sancionar la trata de personas. Algunos sumaron a sus acciones de atención al tema de la violencia contra las mujeres, nuevas acciones referidas a la atención del tema de la trata de personas, mientras que otros enfocaron su atención específica a la trata de personas. A continuación se enuncian estos PP incorporados en el Anexo 9A del Decreto de PEF 2009 y en el Anexo 10 del Decreto de PEF 2010.

Cuadro 12.1. **Programas relativos a la atención del tema de trata de personas, 2009 - 2010**

Año	Ramo administrativo	Programa presupuestario	Unidad responsable
2009	04 Gobernación	Servicios Migratorios en Fronteras, Puertos y Aeropuertos	Instituto Nacional de Migración
	09 Comunicaciones y Transportes	Definición y conducción de la política de comunicaciones y transportes	Subsecretaría de Transporte
	12 Salud	Promoción de la Salud, Prevención y Control de Enfermedades Crónico Degenerativas y Transmisibles y Lesiones	Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud
	14 Trabajo y Previsión Social	Programa de Fomento al Empleo	Coordinación Nacional de Empleo
	17 Procuraduría General de la República	Combate a la delincuencia organizada	Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada
2010	05 Relaciones Exteriores	Protección y asistencia consular	Dirección General de Protección y Asuntos Consulares
	12 Salud	Promoción de la Salud, Prevención y Control de Enfermedades Crónico Degenerativas y Transmisibles y Lesiones	Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud
	21 Turismo	Establecer y Conducir la Política de Turismo	Dirección General de Planeación Estratégica y Política Sectorial

Fuente: CEAMEG, con base en los Anexos 9A y 10 de los Decretos de PEF 2009 y 2010, así como información de la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados.

Conclusiones

Las acciones de política pública en las que se ha centrado la revisión, refieren a los primeros esfuerzos en el ámbito federal encaminados a dar cumplimiento a lo establecido en la LGAMVLV. Algunas de estas acciones derivan de manera explícita de la citada norma jurídica, en otras se ubican antecedentes en medidas previas de políticas orientadas a atender las disposiciones de instrumentos internacionales y regionales, signados por México, en materia del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

El punto de partida en la delimitación de los programas presupuestarios abordados en el presente estudio se ubicó en los mecanismos impulsados desde el ámbito del Poder Legislativo, en particular la Cámara de Diputados, para promover la incorporación de la perspectiva de género en el diseño, elaboración, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, a fin de garantizar el principio de igualdad entre mujeres y hombres, erradicar la violencia de género, así como los roles y estereotipos que fomenten cualquier forma de discriminación contra las mujeres.

A partir del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de 2008 se ha incluido un Anexo con el Gasto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género (GEMIG), así como un artículo sobre la perspectiva de género. Entre sus disposiciones se establece el deber de las instancias con gasto público federal de promover programas y acciones para implementar el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, en los términos de la LGAMVLV, así como informar de manera trimestral acerca de los avances físicos y presupuestales en la materia.

Desde 2008 se han publicado los informes de avances de los programas con presupuesto para mujeres y la igualdad de género, a través de la SHCP, como parte de los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública.

El carácter público de los informes trimestrales abona al fortalecimiento de la transparencia y rendición de cuentas acerca de la aplicación de los recursos del GEMIG, y da viabilidad al quehacer

de seguimiento de las políticas públicas orientadas a las mujeres y a la igualdad de género.

Respecto a las características de los informes trimestrales, el formato del mismo permite conocer los avances en la gestión de las acciones programadas y realizadas al periodo (trimestre) y anuales, así como el proceso en el ejercicio del presupuesto anual, no así los resultados alcanzados, en términos del impacto logrado en la problemática atendida.

En el quehacer de seguimiento se observa la modificación de indicadores físicos entre un año y otro como una constante en la mayoría de los programas presupuestarios revisados; los indicadores no siempre se corresponden (guardan relación) con las acciones estratégicas que refieren al sentido en la aprobación del GEMIG anual para cada programa.

Asimismo, se identifican cambios en términos de la identificación de los PP: en su denominación, en las unidades responsables de gasto, además de la no continuidad en la asignación de GEMIG para varios programas presupuestarios en el periodo revisado.

Una característica distintiva de la mayoría de los programas presupuestarios revisados con relación al tema de estudio, es que en el periodo 2008-2010 no contaron con reglas de operación, a excepción de los implementados a través de la Sedesol.

En cuanto a los montos de GEMIG aplicado para la atención del tema de estudio, su identificación no siempre es posible, debido a que ciertos programas presupuestarios; como por ejemplo, los adscritos al Inmujeres, algunos en el ramo de Desarrollo Social, del CNEGSR, así como el asignado al Poder Judicial, etcétera, realizan acciones referidas a distintas temáticas, incluyendo la atención al tema de la violencia contra las mujeres y en los informes trimestrales, los datos presupuestales no se desagregan por tipo de acciones o indicadores.

En el periodo revisado 2008-2010 se identificaron en total 11 ramos administrativos con acciones estratégicas relacionadas con el tema de estudio, luego de la revisión a los informes trimestrales, se identificaron 10 ramos administrativos con programas presupuestarios cuyas acciones se enfocaron a coadyuvar a hacer efectivo el

derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. Sobre el tema, se ubicó que en 2009 hubo un PP con GEMIG adscrito a la STPS, denominado: Programa de Fomento al Empleo, cuya acción estratégica fue: Programa de fomento al empleo para víctimas de violencia de género y de trata de personas; sin embargo en sus acciones e indicadores reportados no se alcanzó a identificar su relación con dicha acción estratégica.

Del conjunto de los programas presupuestarios revisados se ubicaron, con base en lo establecido en la LGAMVLV, instancias y unidades responsables de gasto, con responsabilidades y atribuciones estratégicas en los ámbitos de coordinación, articulación y definición de las directrices de la política pública nacional enfocada al acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, tales como: la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Ramo 04), el Instituto Nacional de las Mujeres (Ramo 06), la Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas (Ramo 11), el Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva (Ramo 12 Salud), la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y la Trata de Personas (Ramo 17), el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Ramo 20), la Dirección General de Vinculación y Participación Ciudadana (Ramo 36). El avance y acierto en sus acciones, así como sus pendientes, obstáculos y retos impactan de manera sustantiva en la calidad, alcance y sentido de las respuestas del Estado en la atención de la problemática que implica la violencia contra las mujeres.

Con respecto a los recursos asignados, el ramo administrativo que concentró en el periodo 2008-2010, el mayor monto de gasto etiquetado para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia fue el ramo 20 Desarrollo Social, en específico el Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia Contra las Mujeres (PAIMEF), implementado a través del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol).

Como presupuesto modificado el PAIMEF reportó en 2008 la cantidad de 183 millones de pesos (mdp), en 2009 fueron 185

mdp y para 2010 reportó 181.8 mdp (SHCP, 2009:160; 2010:189 y 2011:125).

En el periodo atendido se ubicó la creación de dos instancias con responsabilidades estratégicas en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres: la Conavim y la Fevimtra.

El 31 de enero de 2008 fue creada la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (Fevimtra), en la PGR, instancia que sustituyó a la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con Actos de Violencia contra las Mujeres en el País (Fevim), que había sido creada previamente el 16 de febrero de 2006.

El 1 de junio de 2009 fue creada la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Conavim), en la Segob, esta instancia sustituyó a la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez (CPEVMCJ), que había sido creada el 18 de febrero de 2004.

La Fevimtra no contaba hasta el cierre de 2010 con clave presupuestal, ello implicó que no fue considerada unidad responsable de gasto. La aplicación de los recursos del GEMIG asignados al ramo 17 para la atención del tema de la violencia contra las mujeres se reportaron ejercidos en el periodo 2008-2010 por distintas áreas de la PGR, incluyendo a la Fevimtra, ello impide ubicar, con base en los informes trimestrales revisados, los montos específicos asignados y ejercidos por la Fevimtra.

Respecto a las acciones de política pública con GEMIG, para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, con base en lo reportado en los informes trimestrales, éstas se habrían enfocado en el periodo 2008-2010, sobre todo, en a) el ámbito de la prevención, a través de actividades como: la sensibilización y capacitación a servidores públicos, así como a la población en general, campañas en medios masivos de comunicación, realización de estudios, investigaciones y diagnósticos, entre otras medidas; le siguió b) el ámbito de la atención, a través de servicios directos a mujeres víctimas de violencia como: atención telefónica, canalización y/o creación de instancias es-

pecializadas, refugios, atención jurídica, psicológica y médica, proyectos piloto sobre modelos de atención, etcétera. En menor medida se identificaron acciones referidas al c) ámbito de la sanción de la violencia contra las mujeres, en materia de procuración de justicia.

Con base en las fechas definidas en la LGAMVLV, respecto a la realización de determinadas acciones y mecanismos pilares de la política nacional en la materia, se identificaron retrasos en su elaboración. Sobre el Diagnóstico nacional cuya realización corresponde a la Segob, en el artículo 5 transitorio de la LGAMVLV se enuncia que éste debía realizarse dentro de los 365 días siguientes a la integración del Sistema, la cual se hizo en 2007. Al cierre de 2010, la Segob no había reportado la conclusión del Diagnóstico, y a esa fecha no se había publicado. Al respecto, en el PEF de 2008 y 2009, se identificó que la Cámara de Diputados había aprobado GEMIG para la realización de este diagnóstico.

Respecto al Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres que corresponde a la ssp. En el artículo séptimo transitorio de la LGAMVLV se establece que éste deberá integrarse dentro de los 365 días siguientes a la conformación del Sistema. En los informes de 2008, 2009 y 2010 la ssp reportó avances en la integración del Banavim en sus fases y etapas, cuya cabal integración se daría en 2012. En el PEF de 2008, 2009 y 2010, la Cámara de Diputados aprobó GEMIG para la integración del Banavim.

En 2010 tampoco se habría concluido la validación por parte del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres del Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, según lo reportado por la Conavim. Para la elaboración del citado programa se identificó la asignación de presupuesto, en el periodo revisado, por parte de la Cámara de Diputados.

En cuanto a la medida establecida en la LGAMVLV denominada: alerta de violencia de género (artículos 22 a 25), la Cámara de Diputados aprobó recursos con GEMIG en el PEF 2008-2010 para atender la acción estratégica denominada: Fondo de alerta de violencia de género. En términos de política pública, esta acción estratégica se ha

reportado a cargo de distintas unidades responsables de la Segob y en el periodo referido no se emitió ninguna declaratoria de alerta de violencia de género. Con base en los informes trimestrales revisados no se identificó el destino de los recursos no ejercidos en este concepto.

En el cuarto informe trimestral de 2008, la Segob informó que en virtud de que no se emitieron alertas de violencia de género, dicha Secretaría se dio a la tarea de “constituir un Fideicomiso Fondo Nacional para la Alerta de Género contra las Mujeres. Se cuenta con la autorización para el Proyecto del Contrato del Fideicomiso de la Unidad de Asuntos Jurídicos y de Nacional Financiera, en su calidad de Fiduciaria. Dicho Proyecto se envió a la Dirección General de Presupuesto para obtener la Autorización ante la Secretaría de Hacienda” (SHCP, 2009a:6). En los informes trimestrales de 2009 y 2010 no se ubicó información sobre dicho Fideicomiso.

En 2010, el PP Divulgación de las acciones en materia de derechos humanos (UR: Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos), registró como acción estratégica el Fondo nacional para la alerta de violencia de género, según información de la Comisión de Equidad y Género. Sin embargo, el indicador y las acciones reportadas por dicho programa se centraron en acciones de atención de acciones referidas al tema de la trata de personas. En 2010 en ningún informe trimestral de los programas presupuestarios adscritos a la Segob, se ubicó información sobre la alerta de violencia de género.

A partir de 2009, se ubicó la inclusión de la atención al tema de la trata de personas con recursos del GEMIG. Algunos de los programas presupuestarios para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia sumaron a su quehacer institucional acciones relativas a la trata de personas. Sólo se logró ubicar programas orientados de manera específica a la atención de la trata de personas en el ramo 09 Comunicaciones y Transportes y en el ramo 21 Turismo. Varios programas que contaron con GEMIG para la atención de la trata de personas en 2009, no registraron continuidad en sus recursos etiquetados en 2010.

Un último apunte respecto a las políticas públicas para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia refiere a la importancia

de ubicar que se trata de acciones de reciente aplicación, ello implica múltiples retos y desafíos en todo el ciclo de la política pública para dar cumplimiento al deber y responsabilidad del Estado mexicano de garantizar a las mujeres una vida libre de violencia, conforme a los principios de igualdad y de no discriminación, que permitan afianzar la democracia, así como el desarrollo integral y sustentable del país.

Referencias

- Arriagada, I. (2007).** Cambios de las políticas sociales de género y familia, en Zaremberg G. *Políticas sociales y género Tomo I la Institucionalización*, Flacso- México.
- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEA-MEG), (2008).** *Análisis del Gasto Etiquetado para Mujeres y la Equidad de Género (GEMIG) en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2008* elaborado por: Granados, A. disponible en página <http://www3.diputados.gob.mx>
- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEA-MEG), (2009).** *Análisis del ejercicio del Gasto Etiquetado para Mujeres y la Igualdad de Género (GEMIG) Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF) e Informes trimestrales (IT) 2008.* México: Autor. Elaborado por: Chargoy, M. Inédito.
- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEA-MEG), (marzo, 2010a).** *Instancias, programas y acciones relevantes de política pública federal con presupuesto orientado a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres. Periodo 2006-2009.* México: Autor. Elaborado por: Calvario, L.; Chargoy, M.; Medina, A.; González, G. Inédito.
- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEA-MEG), (noviembre, 2010b).** *Avances en las políticas públicas para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres en México.* México: Autor. Elaborado por: Medina, A; Chargoy, M. Inédito
- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEA-MEG), (marzo, 2010c).** *Reporte anual 2009. Seguimiento a las acciones reportadas por el Instituto Nacional de las Mujeres y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos orientadas a la institucionalización de la perspectiva de género (ipeg).* México: Autor. Elaborado por: Medina, A.

Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEA-MEG), (octubre, 2010d). *Políticas públicas y presupuesto etiquetado para el adelanto de las mujeres y la igualdad de género en México, en el marco de la plataforma de acción de Beijing (pab) (Beijing + 15).* México: Autor. Elaborado por: Medina, A., Calvario L. y González G.

Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEA-MEG), (diciembre, 2010e). *Reporte de seguimiento a las acciones de política pública para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. Periodo 2008-2010 (tercer trimestre):* Autor, elaborado por Chargoy M. y Calvario L.

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), (2008), *Evaluación de Consistencia y Resultados del Programa Hábitat 2007.* Coordinador: Rodríguez, H., Equipo: Díaz, A., Quiñones, E. Recuperado en: http://www.coneval.gob.mx/contenido/evaluaciones/2008/Resumen_Habitat.pdf

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2008). *Segundo Informe de Evaluación Integral de las Acciones Realizadas por los Tres Ámbitos de Gobierno en Relación con los Femicidios en el Municipio de Juárez, Chihuahua.*

Consejo Nacional de Evaluación (Coneval), (2008). *Secretaría de Desarrollo Social.* Recuperado el 26 de noviembre de 2010 en: http://medusa.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/eval_mon/2061.pdf

Consejo Nacional de Evaluación (Coneval), (2010). *Evaluación específica de desempeño PAIMEF, 2009, 2010.* Recuperado el 26 de noviembre de 2010 en: http://medusa.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/especificas_desempeno/dependencias/SEDESOL/SEDESOL14B.pdf

Consejo Nacional de Evaluación (Coneval), (s.f.). *Evaluación específica de desempeño 2008 al Programa de Coinversión Social.* Recuperado 30 de noviembre de 2010 en: http://www.indesol.gob.mx/work/models/web_indesol/Resource/64/1/images/DocumentoCompletoEvaluacionPCS_5.pdf

Consejo Nacional de Evaluación (Coneval), (2010). *Informe de la evaluación específica de desempeño 2009-2010 al Programa de Coinversión Social.* Recuperado el 30 de noviembre de 2010 en: http://www.indesol.gob.mx/work/models/web_indesol/Resource/183/1/images/101308172609.pdf

- Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Conavim) (2011).** Primer informe de actividades 2009-2012O, Consultado el 4 de noviembre de 2011 en: <http://www.conavim.gob.mx/work/models/CONAVIM/archivos/pdf/OOA-Informe-Conavim.pdf>
- Incháustegi, T; Olivares, E. Riquer F. (2010).** Del dicho al hecho. *Análisis y evaluación de la política de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia en México (2000-2009)*, Conavim. Recuperado el 10 de noviembre de 2011 de: http://www.conavim.gob.mx/es/CONAVIM/Investigaciones_CONAVIM
- Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), (2009).** Diagnóstico de la situación de los actores sociales que promueven el desarrollo social. Recuperado el 26 de noviembre de 2010 en:
http://www.indesol.gob.mx/work/models/web_indesol/Resource/64/1/images/DIAGNOSTICOPCS2010_6.doc
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, (2007).** *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México.
- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.** Consultada en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), (2007).** *Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Coinversión Social, para el Ejercicio Fiscal 2008*. Diario Oficial de la Federación 31 de diciembre de 2007.
- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), (2008a).** *Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Coinversión Social, para el Ejercicio Fiscal 2009*. Diario Oficial de la Federación 29 de diciembre de 2008.
- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), (2008b).** *Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa Hábitat, para el Ejercicio Fiscal 2009*. Diario Oficial de la Federación 29 de diciembre de 2008.
- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), (2009a).** *Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Coinversión Social, para el Ejercicio Fiscal 2010*. Diario Oficial de la Federación 28 de diciembre de 2009.
- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), (2009b).** *Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa Hábitat, para el Ejercicio Fiscal 2010*. Diario Oficial de la Federación 28 de diciembre de 2009.
- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), (2009c).** *Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa PAIMEF, para el Ejercicio Fiscal 2010*. Diario Oficial de la Federación 28 de diciembre de 2009.

- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), (2010).** *Aspectos susceptibles de mejora del Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia contra las Mujeres (PAIMEF).* Posición institucional. México: Autor. Disponible en www.sedesol.gob.mx
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), (2008).** *Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. Avance de Programas Presupuestarios con Recursos Destinados a las Mujeres y Equidad de género.* Tercer trimestre de 2008. Disponible en www.SHCP.gob.mx
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), (2009a).** *Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. Avance de Programas Presupuestarios con Recursos Destinados a las Mujeres y Equidad de género.* Cuarto trimestre de 2008. Disponible en www.SHCP.gob.mx
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), (2009b).** *Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. Avance en los Programas Presupuestarios con Presupuesto para Mujeres y la Igualdad de Género.* Tercer trimestre de 2009. Disponible en www.SHCP.gob.mx
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), (2010a).** *Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. Avance en los Programas Presupuestarios con Presupuesto para Mujeres y la Igualdad de Género. Cuarto Trimestre 2009.* Disponible en www.SHCP.gob.mx
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), (2010b).** *Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. Avance en los Programas Presupuestarios con Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.* Segundo trimestre de 2010. Disponible en www.SHCP.gob.mx
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), (2010c).** *Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. Avance en los Programas Presupuestarios con Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.* Tercer trimestre de 2010. Disponible en www.SHCP.gob.mx
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), (2011).** *Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. Avance en los Programas Presupuestarios con Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.* Cuarto trimestre de 2010. Disponible en www.SHCP.gob.mx
- Titular del Poder Ejecutivo Federal, Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) (2009).** *Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional para la Igualdad*

entre Mujeres y Hombres 2009-2012, Diario Oficial de la Federación, 18 de agosto de 2009.

Torres, M. (2010). Cultura patriarcal y violencia de género. Un análisis de derechos humanos, en Tepichin A.M.; Tinat K.; y Gutiérrez L. (Coord.) *Relaciones de género*, Vol. VIII, Los grandes problemas de México, Colmex.

Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), (2009). *Evaluación de procesos del Programa de Coinversión Social*. Recuperado el 30 de noviembre de 2010 en: http://www.indesol.gob.mx/work/models/web_indesol/Resource/64/1/images/O92710171222_2.doc

Anexos

Cuadro 1. Ramo 03 Poder Judicial

PP: Otras Actividades

UR: Consejo de la Judicatura Federal/ Suprema Corte de Justicia de la Nación/ Sala Superior Ramo 03 Poder Judicial. Ejercicio fiscal 2008, 2009 y 2010

Acciones estratégicas ¹	Presupuesto anual pagado / programado (Millones de pesos)	Indicador / Unidad de medida	Realizado / Meta anual
Año 2008			
-Formación, capacitación, y especialización de ministros, jueces, secretarías de acuerdo y personal en materia de impartición de justicia con perspectiva de género (Sinavim)	20.3 / 31.0 = 65.5%	Consejo de la Judicatura Federal Número de juzgadoras/juzgadores y personal administrativo capacitados en género/Persona	7 311 / 620 = 1 179.2%
Año 2009			
- Capacitación para Defensores Públicos y Postulantes en Materia de Perspectiva de Género - Observatorio de Justicia con Perspectiva de Género - Unidad de Género	11.0 / 20.0 = 55.0 %	Consejo de la Judicatura Federal Ministros, Consejeros, Magistrados y Jueces profesionalizados en la impartición y administración de justicia con PEG, por sexo y unidad responsable (UR: SCJN, CJF, TEPJF) / Persona Servidores Públicos de los Órganos Jurisdiccionales Auxiliares y Administrativos del P.J.F, profesionalizados en la impartición y administración de justicia con PEG / Persona Porcentaje de avance de la agenda de trabajo del observatorio de justicia con PEG / Porcentaje	336 / 300 = 112% 6 454 / 3 853 = 167.5% 65 / 100 = 65%
Suprema Corte de Justicia de la Nación			
- Unidad de Género	5.0 / 6.2 = 80.6 %	Ministros, Magistrados y Jueces profesionalizados en la impartición y administración de justicia con PEG / Persona Servidores públicos administrativos y jurisdiccionales de la SCJN profesionalizados en la impartición y administración de justicia con PEG / Persona	21 / 64 = 32.8% 916 / 1 146 = 79.9%

continúa

continuación

Acciones estratégicas ¹	Presupuesto anual pagado / programado (Millones de pesos)	Indicador / Unidad de medida	Realizado / Meta anual
		Sala superior (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación)	
- Unidad de Género	4.9 / 6.2 = 79.0%	Magistrados profesionalizados en la impartición y administración de justicia con PEG / Persona	61 / 35 = 174.3%
		Servidores públicos profesionalizados en la impartición y administración de justicia con PEG / persona	1 408 / 1 570 = 89.7%
Año 2010			
		Consejo de la Judicatura Federal	
		Consejeros, Magistrados y Jueces profesionalizados en la impartición y administración de justicia con PEG, por sexo / Consejeros, Magistrados y Jueces	263 / 360 = 73.1 %
	19.1 / 53.4 = 35.8 %	Servidores Públicos de los Órganos Jurisdiccionales, Auxiliares y Administrativos del PJF, profesionalizados en la impartición y administración de justicia con PEG / Servidores públicos	5 125 / 3 882 = 132.0 %
-Formación, investigación, vinculación, difusión y evaluación de acciones para transversalizar la PEG en el Poder Judicial (Cumplimiento del Programa Integral para la Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (PIPASEVM)		Porcentaje de avance de la agenda de trabajo del observatorio de justicia con PEG / Porcentaje	0.0 / 100.0 = 0.0%
		Suprema Corte de Justicia de la Nación	
	3.1 / 7.0 = 44.3 %	Servidores Públicos con labores administrativas y jurisdiccionales de la SCJN, profesionalizados en la impartición y administración de justicia con PEG / Servidores públicos	300 / 205 = 146.3
		Sala superior (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación)	
	6.3 / 8.4 = 76.0 %	Sin información	Sin información

Fuente: CEAMES con base en el informe del cuarto trimestre 2008, 2009 y 2010 (SHCP, 2009a: 13-14; 2010a: 8-9 y 2011:5-6).

¹ Información proporcionada por la Comisión de Equidad y Género.

Nota:

El Consejo de la Judicatura Federal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Sala Superior (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación) han contado con recursos etiquetados para dar cumplimiento a acciones estratégicas en materia de violencia contra las mujeres. Sus indicadores remiten sobre todo al ámbito de la institucionalización de la perspectiva de género.

Cuadro 2. Ramo 04 Gobernación

PP: Conducción de la política interior y las relaciones del Ejecutivo Federal con el Congreso de la Unión, Entidades Federativas y Asociaciones Políticas y Sociales

UR: Secretaría

Ramo administrativo 04 Gobernación. Ejercicio fiscal 2008

Acciones estratégicas ¹	Presupuesto anual pagado / programado (Millones de pesos)	Indicador / Unidad de medida	Realizado / Meta anual
Año 2008			
- Crear Fondo Nacional para la alerta de violencia de género (Sinavim)	0.0 / 15.0 = 0.0%	Número de acciones para enfrentar la violencia feminicida / Acción	0 / 1 = 0.0%
- Diagnóstico Nacional y otros Estudios Complementarios de Manera Periódica con Perspectiva de Género sobre Todas las Formas de Violencia contra las Mujeres y las Niñas (Sinavim)	9.1 / 20.0 = 45.7%	Diagnóstico nacional / Programa Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres / Programa	0 / 1 = 0.0% 0.8 / 1 = 80.0%

Fuente: CEAMEG con base en el informe del cuarto trimestre 2008 (2009a: 14-18).

¹ Información proporcionada por la Comisión de Equidad y Género.

Cuadro 3. Ramo 04 Gobernación

PP: Promoción de la protección de los derechos humanos y prevención de la discriminación / Promover la Protección de los Derechos Humanos y Prevenir la Discriminación
UR: Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez / Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (Conavim) Ramo administrativo 04 Gobernación. Ejercicio fiscal 2008, 2009 y 2010

Acciones estratégicas ¹	Presupuesto anual pagado / programado (Millones de pesos)	Indicador / Unidad de medida	Realizado / Meta anual
Año 2008			
	7.6 / 16.3 = 46.7%	Atención a familiares de mujeres víctimas de homicidio o desaparición y mujeres en situación de violencia / Actividad	1 871 / 1 800 = 103.9 %
		Atención a familias de mujeres víctimas de homicidio o desaparición y mujeres en situación de violencia / Actividad	1 871 / 1 800 = 103.9 %
Año 2009			
- Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez	62.4 / 68.4 = 91.2 %	Número de mujeres beneficiadas a través de las bases de colaboración y los convenios con las Instituciones Privadas / Mujer	1 955 / 1 955 =100%
		Número de población femenina beneficiada a través de la elaboración de estudios complementarios de violencia de Género / Mujer	4 775 / 4 775 =100%
		Número de mujeres atendidas por entidad federativa / Mujer	1 017 / 655 =155.3%
Año 2010			
- Conavim (Cumplimiento del PIPASEVM) - Estudio epidemiológico de la violencia de género (Cumplimiento del PIPASEVM)	82.6 / 123.7 = 66.7%	Número de proyectos de colaboración con instituciones de la administración pública federal, estatal y municipal, organizaciones de la sociedad civil y otros actores estratégicos en materia de prevención de la violencia contra las mujeres / Proyecto de colaboración	6 / 6 = 100.0%
		Número de entidades federativas con propuestas de armonización legislativa de la legislación penal conforme a las disposiciones y recomendaciones de la CEDAW y Belém do Pará / Entidad federativa	6 / 6 = 100.0%

continúa

continuación

Acciones estratégicas ¹	Presupuesto anual pagado / programado (Millones de pesos)	Indicador / Unidad de medida	Realizado / Meta anual
- Conavim (Cumplimiento del PIPA-SEVM) - Estudio epidemiológico de la violencia de género (Cumplimiento del PIPASEVM)	82.6 / 123.7 = 66.7%	Número de estudios e investigaciones realizados, sobre la dinámica y evolución de la violencia contra las mujeres / Estudios e investigaciones	4 / 5 = 80.0%
		Número de campañas de difusión y sensibilización para promover una vida libre de violencia y la erradicación de estereotipos / Campaña	3 / 3 = 100.0%

Fuente: CEAMES con base en el informe del cuarto trimestre 2008, 2009 y 2010 (SHOP; 2009:19-20; 2010:14-16 y 2011:9).

¹ Información proporcionada por la Comisión de Equidad y Género.

Nota:

En 2008, aun cuando se definieron dos indicadores, éstos reportaron los mismos valores, lo que resultaría redundante pues ambos dan cuenta de las mismas acciones.

Este programa presupuestario mostró en el periodo revisado modificaciones en sus indicadores y metas, reportó diferentes tipos de acciones, relacionadas con las acciones estratégicas asignadas. Debe tomarse en cuenta que la unidad responsable a cargo de su operación cambió en 2009 de denominación y alcance en sus atribuciones, funciones y actividades a realizar.

Cuadro 4. Ramo 04 Gobernación

PP: Divulgación de las acciones en materia de derechos humanos
UR: Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos
Ramo administrativo 04 Gobernación. Ejercicio fiscal 2009 y 2010

Acciones estratégicas ¹	Presupuesto anual pagado / programado (Millones de pesos)	Indicador / Unidad de medida	Realizado / Meta anual
Año 2009			
- Fondo de alerta para la violencia de género.		Porcentaje de avance del Diagnóstico Nacional sobre todas las formas de violencia contra las mujeres / Diagnóstico	90 / 100 = 90.0%
- Diagnóstico Nacional sobre todos los tipos de Violencia de Género y otros Estudios.	2.1 / 11.0 = 19.0%	Número de alertas de violencia de género emitidas / alertas de violencia de género	0 / 100 = 0.0%
- Campaña para la Prevención, Atención y Sanción de la trata de Personas.		Porcentaje de avance del Programa Integral para Prevenir, Atender y Sancionar la Violencia de Género / Documento	100 / 100 = 100.0%
Año 2010			
Fondo de alerta de violencia de género (Cumplimiento del PIPASEVM)	0.3 / 2.0 = 15.0%	Número de acciones de difusión para prevenir y erradicar la trata de personas / Acción	611 / 600 = 101.8%

Fuente: CEAMIEG con base en el informe del cuarto trimestre 2009 y 2010 (SHCP, 2010a: 21-23; 2011:13).

¹ Información proporcionada por la Comisión de Equidad y Género.

Nota:

Para este PR, en 2009 a cada acción estratégica correspondió un indicador, con su respectiva meta anual. En 2009 el indicador referido al PIPASEVM, reportó un cumplimiento de 100%. En contraste, el indicador referido al número de alertas de violencia de género reportó un avance de 0%. Para 2010, la acción estratégica relativa al Fondo de alerta de violencia de género, contrastó con el indicador reportado para su atención, el cual fue definido por la unidad responsable de este programa presupuestario en términos de acciones de difusión para prevenir y erradicar la trata de personas.

Cuadro 5. Ramo 05 Relaciones Exteriores

PP: Protección y asistencia consular*

UR: Dirección General de Protección y Asuntos Consulares / Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior
Ramo 05 Relaciones Exteriores. Ejercicio fiscal 2008, 2009 y 2010

Acciones estratégicas ¹	Presupuesto anual pagado / programado (Millones de pesos)	Indicador / Unidad de medida	Realizado / Meta anual
Año 2008			
	9.8 / 9.8 = 100.0%	Porcentaje de casos de asistencia consular resueltos favorablemente / Persona	125 000 / 125 000 = 100.0%
Año 2009			
	16.5 / 16.5 = 100.0%	Connacionales en situación de maltrato o vulnerabilidad detectados, por sexo y ciudad de estadía / Persona	5 038 / 3 500 = 143.9%
		Número de repatriaciones voluntarias de personas vulnerables, por sexo y lugar de origen / repatriaciones voluntarias	12 279 / 3 500 = 350.8%
		Número de casos de asistencia en protección atendidos, por sexo / Persona	145 529 / 230 000 = 63.3%
- Programa de Protección y asistencia a las víctimas de trata de personas.		Víctimas de trata laboral, secuestro y/o explotación física repatriadas por sexo y lugar de origen / Persona	34 300 / 50 000 = 68.6%
- Apoyo a las mujeres, niñas y niños migrantes en situación de maltrato en Estados Unidos de América.		Servidores públicos capacitados, por sexo y tema / Servidores públicos	130 / 90 = 144.4%
		Número de materiales de difusión producidos para campañas de difusión en trata de personas, por tipo de medio (tv, radio, impresos) / Materiales de difusión	1 750 000 / 2 000 000 = 87.5%
Año 2010			
	5.0 / 5.0 = 100.0%	Número de connacionales atendidos en situación de maltrato o vulnerabilidad detectados por sexo / Caso	1 243 / 1 600 = 77.7%
- Programa de protección y asistencia a las víctimas de trata de personas		Número de repatriaciones voluntarias de personas vulnerables por sexo / Caso	8 079 / 5 200 = 155.4%

continúa

continuación

Acciones estratégicas ¹	Presupuesto anual pagado / programado (Millones de pesos)	Indicador / Unidad de medida	Realizado / Meta anual
- Programa de protección y asistencia a las víctimas de trata de personas	5.0 / 5.0 = 100.0%	Número de casos de asistencia en protección atendidos por sexo/ Caso	128 819 / 125 000 = 103.1%

Fuente: CEAMEG con base en el informe del cuarto trimestre 2008, 2009 y 2010 (SHCP, 2009a; 2010a; 2010b; 2010c; 2010d; 2010e; 2010f; 2010g; 2010h; 2010i; 2010j; 2010k; 2010l; 2010m; 2010n; 2010o; 2010p; 2010q; 2010r; 2010s; 2010t; 2010u; 2010v; 2010w; 2010x; 2010y; 2010z; 2011: 1B).

¹ Información proporcionada por la Comisión de Equidad y Género.

* En el Anexo 9 A del Decreto de PEF 2008, se registró el concepto como "Apoyo a las mujeres, niñas y niños migrantes en situación de maltrato en Estados Unidos de América".

Nota:

En 2009 la acción estratégica relativa al tema de trata de personas no contó con un indicador que expresara las actividades y avances alcanzados en relación con la misma.

Los indicadores establecidos para este programa presupuestario en 2009 y 2010 implican que los datos de atención a personas cuentan con desagregación por sexo, pero la cifra reportada no hace tal distinción.

Cuadro 6. Ramo 06 Hacienda y Crédito Público
PP: Promoción y Coordinación de las Acciones para la Equidad de Género
UR: Instituto Nacional de las Mujeres
Ramo 06 Hacienda y Crédito Público. Ejercicio fiscal 2008, 2009 y 2010

Acciones estratégicas ¹	Presupuesto anual pagado / programado (Millones de pesos)	Indicador / Unidad de medida	Realizado / Meta anual
Año 2008			
- Programa de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en las Entidades Federativas y el Distrito Federal, a través de órganos interdisciplinarios encargados de brindar atención integral a las víctimas de violencia de género (Sinavim)*	207.2 / 212.3 = 97.6%	Mecanismos de coordinación formalizados con Instancias estatales para la transversalidad de género (incluido Distrito Federal) / Instancia	32 / 32 = 100.0%
Año 2009			
- Promoción y coordinación de las acciones para la equidad de género	507.0 / 507.0 = 100.0%	Porcentaje de entidades federativas con leyes locales armonizadas con la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y las Convenciones Internacionales / Entidad federativa	25.0 / 43.7 = 57.2%
		Porcentaje de entidades federativas con leyes locales armonizadas con la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia / Entidad federativa	18.8 / 18.7 = 100.5%
		Porcentaje de Instancias Estatales de la Mujer apoyadas por el Fondo de Fomento para la transversalidad de la perspectiva de género / Instancia	96.9 / 100.0 = 96.9%
		Porcentaje de Instancias Municipales de la Mujer apoyadas por el Fondo para el Desarrollo de Instancias Municipales de la Mujer (Fodeimm) / Instancia	26 / 18.3 = 142.1%
		Porcentaje de organizaciones de la Sociedad Civil apoyadas a través del Fondo Proequidad / Organización	108.8 / 100.0 = 108.8%
		Número de organizaciones públicas y privadas con distintivo bajo el Modelo de Equidad de Género / Organización	305 / 222 = 137.4%

continúa

continuación

Acciones estratégicas ¹	Presupuesto anual pagado / programado (Millones de pesos)	Indicador / Unidad de medida	Realizado / Meta anual
- Promoción y coordinación de las acciones para la equidad de género - Fondo para el Desarrollo de las instancias municipales de mujeres (Fodeimm)	507.0 / 507.0 = 100.0%	Número de personas que recibieron orientación a través de la Línea telefónica Vida sin Violencia / Persona Número de servidores públicos certificados en perspectiva de género / Servidores públicos	21 008 / 22 500 = 93.4% 473 / 300 = 157.7%
Año 2010			
- Promoción y coordinación de las acciones para la equidad de género - Fondo para el Desarrollo de las instancias municipales de mujeres (Fodeimm)	266.2 / 282.7 = 94.2%	Número de organizaciones de la Sociedad Civil apoyadas a través del Fondo PROEQUIDAD 9ª emisión / Organizaciones de la Sociedad Civil Número de organizaciones públicas y privadas con distintivo bajo el Modelo de Equidad de Género/ Organismo Número de personas que recibieron orientación a través de la Línea telefónica Vida sin Violencia/ Personas Número de servidores públicos certificados en las normas de impartición y diseño de cursos de sensibilización en género/ Servidores públicos	40 / 40 = 100.0% 540 / 400 = 135.0% 16 587 / 22 500 = 73.7% 173 / 150 = 115.3%

Fuente: CEAMEG con base en el informe del cuarto trimestre 2008, 2009 y 2010 (SHCP, 2009a; Anexo 2 Información cualitativa: 33 y Formato principal; 29; 2010a; 36-37 y 2011:29).

¹ Información proporcionada por la Comisión de Equidad y Género.

* Los recursos destinados a esta acción estratégica se encuentran agregados como parte del programa presupuestario "Promoción y coordinación de las Acciones para la Equidad de Género", cuyo monto total ascendió a 212.2 mdp. En los informes trimestrales de 2008, el reporte del ejercicio presupuestal se hizo también de manera agregada.

Nota:

En 2008, el único indicador definido para este programa presupuestario se refiere a la transversalidad de la perspectiva de género, en tanto que la acción estratégica aludió específicamente al tema de la violencia contra las mujeres. En 2009 el número de indicadores se amplió, expresando un mayor número de acciones referidas a temáticas diversas como: transferencia de recursos, avance en el proceso de armonización legislativa, la atención de personas, capacitación y certificación de personas y organizaciones. Para 2010, del conjunto de cuatro indicadores reportados se ubicó uno (línea telefónica Vida sin Violencia) referido al tema de estudio.

Cuadro 7. Ramo 06 Hacienda y Crédito Público
PP: Acciones para igualdad de género con población indígena
UR: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (Cdi)
Ramo 06 Hacienda y Crédito Público. Ejercicio fiscal 2009 y 2010

Acciones estratégicas ¹	Presupuesto anual pagado / programado (Millones de pesos)	Indicador / Unidad de medida	Realizado / Meta anual
Año 2009			
- Acciones para igualdad de género con población indígena	44.0 / 50.0 = 88.0%	Porcentaje de casas de la mujer operando para atender la violencia de género y salud sexual y reproductiva / Casa	92 / 100 = 92.0%
		Porcentaje de mujeres indígenas atendidas en las casas de salud por tipo de atención / Mujeres indígenas	333 / 100 = 333.0%
		Porcentaje de proyectos de atención y prevención de violencia familiar y de género implementados y aprobados / Proyecto	124 / 100 = 124.0%
		Porcentaje de mujeres indígenas formadas y certificadas para la promoción comunitaria / Mujer	124 / 100 = 124.0%
		Porcentaje de mujeres indígenas que participaron en los talleres de empoderamiento / Mujer	122 / 100 = 122.0%
Año 2010			
- Acciones para la Igualdad de género con población indígena	44.1 / 50.9 = 90.0%	Número de casas de la mujer operando para atender la violencia de género y salud sexual y reproductiva/ Casas de la mujer	18 / 19 = 94.7%
		Número de mujeres indígenas atendidas en las Casas de la mujer Indígena/ Mujer indígena	5 608 / 3 900 = 143.8%
		Número de proyectos de atención y prevención de violencia familiar y de género implementados y aprobados/ Proyecto	28 / 23 = 121.7%
		Número de mujeres indígenas formadas y certificadas para la promoción comunitaria/ Mujeres indígenas	0 / 45 = 0.0%
		Número de mujeres indígenas que participaron en los talleres de empoderamiento/ Mujeres indígenas	153 / 175 = 87.4%

continúa

continuación

Acciones estratégicas ¹	Presupuesto anual pagado / programado (Millones de pesos)	Indicador / Unidad de medida	Realizado / Meta anual
- Acciones para la Igualdad de género con población indígena	44.1 / 50.9 = 90.0%	Número de becas entregadas a mujeres indígenas para su acceso y permanencia en la educación superior / Beca Número de diagnósticos sobre la situación actual de las mujeres indígenas en el marco de sus derechos / Diagnóstico	285 / 285 = 100.0% 0 / 1 = 0.0%

Fuente: CEAMEG con base en el informe del cuarto trimestre 2009 y 2010 (2010a: 47 y 2011:24-25).

¹ Información proporcionada por la Comisión de Equidad y Género.

Nota:

La acción estratégica definida para este programa presupuestario fue la misma en 2009 y 2010. Los indicadores para dar cuenta de las acciones realizadas guardaron continuidad en ambos años respecto a las actividades reportadas, si bien su expresión en 2009 fue en términos porcentuales, en tanto que en 2010 se expresó como número. Este cambio en la unidad de medida impide hacer una comparación entre 2009 y 2010, en lo que concierne a la definición de las metas anuales del PP

Cuadro 8. Ramo 11 Educación Pública

PP: Diseño y aplicación de la política educativa

UR: Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas / Subsecretaría de Educación Superior / Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio
Ramo 11 Educación Pública. Ejercicio fiscal 2008, 2009 y 2010

Acciones estratégicas ¹	Presupuesto anual pagado / programado (Millones de pesos)	Indicador / Unidad de medida	Realizado / Meta anual
Año 2008			
Subsecretaría de Educación Superior			
	5.0 / 5.0 = 100.0%	Convocatoria SEP/SES/UIPEPE/CONACYT/ Otra	1 / 1 = 100.0%
Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas			
		Número de libros de texto gratuitos de nivel primaria revisados en materia de violencia de género / Libro	30 / 30 = 100.0%
		Diagnóstico en escuelas de nivel primaria y secundaria acerca de la violencia de género. (%) / Diagnóstico	100.0 / 100.0 = 100.0%
		Número de escuelas de nivel secundaria integradas al programa "Escuela Abierta para la Equidad" / Escuela	125 / 100 = 125.0%
		Número de inserciones en televisión y radio acerca de campaña de sensibilización a nivel nacional de la violencia de género / Acción	4 / 4 = 100.0%
	24.0 / 40.0 = 60.0%	Número de niñas y jóvenes inscritos al Concurso Creando una equidad y no violencia en mi comunidad / Inscripción	4 748 / 3 000 = 158.3%
		Número de escuelas participantes al Concurso "Creando una equidad y no violencia en mi comunidad" / Escuela	344 / 300 = 114.7%
		Estructura funcionando de Dirección General Adjunta de Género dentro de la SEP / Plaza	1 / 1 = 100.0%
		Estructura funcionando de Oficina de prevención y atención a mujeres de la SEP víctimas de violencia / Plaza	1 / 1 = 100.0%

continúa

continuación

Acciones estratégicas ¹	Presupuesto anual pagado / programado (Millones de pesos)	Indicador / Unidad de medida	Realizado / Meta anual
	24.0 / 40.0 = 60.0%	Número de solicitudes atendidas en la Oficina de prevención y atención a mujeres de la SEP víctimas de violencia / Solicitud Convocatoria SEP-Conacyt a nivel nacional / Otra	127 / 100 = 127.0% 1 / 1 = 100.0%
Año 2009			
Subsecretaría de Educación Superior			
-Recursos para programas de género a instituciones de educación superior (UNAM, IPN, UAM, Colmex).	20.0 / 23.5 = 85.1%	Instrumentación de por lo menos un proyecto de investigación con perspectiva de género en las IES públicas/proyecto Implementación de un estudio integral (estado del arte) sobre la perspectiva de género en las IES públicas/estudio	1 / 1 = 100.0% 1 / 1 = 100.0%
		Diseño de un modelo de criterios normativo que configure procesos de sensibilización y cambio en las estructuras de las IES públicas en materia de equidad y género/ modelo	1 / 1 = 100.0%
		Conseguir que el 20% de los proyectos desarrollados en el universo de las IES públicas sean orientados hacia la compensación de los diagnósticos de los contenidos de género (información, carreras, origen social)/proyecto	100 / 20 = 500.0%
Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio			
		Porcentaje de maestras y maestros que participan en un seminario internacional/ maestras y maestros	180 / 350 = 51.4%
	14.0 / 20.0 = 70.0%	Número de centros de maestros que reciben acervo bibliográfico/centros de maestros	0 / 574 = 0.0%
		Un documento de política pública /documento	0 / 1 = 0.0%
		Número de maestras y maestros que asisten a eventos nacionales sobre sensibilización en aspectos relativos a equidad de género/maestras y maestros	55 258 / 32 000 = 172.7%

continúa

continuación

Acciones estratégicas ¹	Presupuesto anual pagado / programado (Millones de pesos)	Indicador / Unidad de medida	Realizado / Meta anual
Año 2010			
Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas			
		Libros de texto gratuitos de nivel básico revisados en materia de equidad y no violencia de género / Libro	42 / 42 = 100.0%
	29.7 / 35.0 = 84.7%	Materiales institucionales que transversalicen la equidad y no violencia de género / Materiales institucionales	4 / 4 = 100.0%
		Servidores públicos de nivel central sensibilizados en materia de equidad y no violencia de género / Servidor público atendido	1 031 / 1 000 = 103.1%

Fuente: CEAMEG con base en el informe del cuarto trimestre 2008, 2009 y 2010 (SHCP, 2009a: 56-58 y 74; 2010a: 89-90 y 2011: 52-53).

¹ Información proporcionada por la Comisión de Equidad y Género.

Nota:

Como puede observarse en el cuadro anterior, los indicadores reportados por este PP variaron en el periodo revisado, al igual que sus acciones estratégicas.

Cuadro 9. Ramo 11 Educación Pública
PP: Diseño y Aplicación de Políticas de Equidad de Género
UR: Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas
/ Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa
Ramo 11 Educación Pública. Ejercicio fiscal 2009 y 2010

Acciones estratégicas ¹	Presupuesto anual pagado / programado (Millones de pesos)	Indicador / Unidad de medida	Realizado / Meta anual
Año 2009			
Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa			
		Actividades de difusión y sensibilización de los derechos de las madres jóvenes embarazadas / Actividad	2 / 3 = 66.7%
	19.0 / 19.0 = 100%	Docentes formados en atención educativa a población infantil migrante con experiencia escolar en México y EUA / Docente	481 / 270 = 178.1%
		Maestros y maestras capacitados en la detección, atención y prevención de la violencia intrafamiliar detectada en el contexto escolar / Maestros y maestras capacitados	0.0 / 220 = 0.0%
Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas			
		Número de estudios y análisis realizados en materia de violencia de género y desigualdad entre hombres y mujeres dentro de la SEP / Estudio	4 / 4 = 100.0%
- Diseño y aplicación de políticas de equidad de género.		Número de materiales de difusión producidos para la prevención de la violencia de género y sensibilización a la igualdad / Materiales de difusión	5 / 3 = 166.7%
- Promoción y difusión de los derechos de las madres jóvenes y jóvenes embarazadas.	30.2 / 37.3 = 81.0%	Número de libros de texto de nivel básico revisados / Libro	24 / 24 = 100.0%
		Número de escuelas capacitadas en temas de Equidad de Género y no violencia / Escuelas capacitadas	295 / 295 = 100.0%
		Número de personas atendidas por el Módulo de Orientación, Prevención, Atención de la Violencia de Género / Persona	926 / 500 = 185.2%

continúa

continuación

Acciones estratégicas ¹	Presupuesto anual pagado / programado (Millones de pesos)	Indicador / Unidad de medida	Realizado / Meta anual
<ul style="list-style-type: none"> - Diseño y aplicación de políticas de equidad de género. - Promoción y difusión de los derechos de las madres jóvenes y jóvenes embarazadas. 	<p>30.2 / 37.3 = 81.0%</p>	<p>Número de becas otorgadas a nivel superior por sexo y carrera (específicamente desglosar áreas agropecuarias, Ingeniería, Tecnología y Ciencias Físico-Matemáticas) / Beca</p> <p>Variación en el número de mujeres inscritas en las carreras de Ingeniería, Tecnología y Ciencias Físico-Matemáticas (respecto al año anterior) / Mujer</p>	<p>0.0 / N.A = N.A*</p> <p>0.0 / N.A = N.A*</p>
Año 2010			
<ul style="list-style-type: none"> - Diseño e instrumentación de una estrategia de capacitación en materia de género, cultura de paz y no violencia contra las mujeres a alumnos y alumnas de educación básica y secundaria (Cumplimiento al PIPASEVM)[*] 	<p>58.7 / 62.3 = 94.1%</p>	<p>Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas</p> <p>Escuelas de nivel secundaria sensibilizadas en materia de equidad y no violencia de género / Escuela</p> <p> Materiales de difusión con mensajes de prevención de la violencia de género y sensibilización a la igualdad / Materiales de difusión</p>	<p>595 / 561 = 106.1%</p> <p>3 / 3 = 100.0%</p>

Fuente: CEAMES con base en el informe del cuarto trimestre 2009 y 2010 (2010a: 78-80 y 2011:50).

¹ Información proporcionada por la Comisión de Equidad y Género.

N.A (No Aplica). Se enuncia en las metas de dos indicadores, lo cual refiere a información no consistente.

* El presupuesto destinado para esta acción estratégica no se encuentra desagregado en el Anexo 10 del Decreto de PEF 2010, su identificación se basa en la información de la Comisión de Equidad y Género. En el PEF 2010 publicado por SHCP se identifica en el programa presupuestario E032 Diseño y aplicación de políticas de equidad de género (Ampliaciones determinadas por la Cámara de Diputados). Se retoma el monto total asignado al programa presupuestario reportado en los informes trimestrales 2010, ya que los dos indicadores manejados remiten a acciones en relación con el tema de violencia contra las mujeres.

Nota:

En 2009 para este PP no se registraron acciones estratégicas asignadas a la Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa. Mientras que dos de los siete indicadores reportados por la Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas no registraron una meta anual y los avances de tales indicadores se reportaron en ceros.

Para 2010 los indicadores se modificaron con respecto al año anterior, si bien el tema referido a materiales de difusión se mantuvo en los indicadores en ambos años.

Cuadro 10. Ramo 11 Educación Pública

PP: Programa de Capacitación al Magisterio para prevenir la violencia contra las Mujeres / Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio
UR: Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio
Ramo 11 Educación Pública. Ejercicio fiscal 2008 y 2010

Acciones estratégicas ¹	Presupuesto anual pagado / programado (Millones de pesos)	Indicador / Unidad de medida	Realizado / Meta anual
Año 2008			
	30.0 / 30.0 = 100.0%	Entidad federativa con recurso financiero transferido/31 entidades con recursos financieros por transferir (100) / Entidad federativa	31 / 31 = 100.0%
Año 2010			
- Programa de capacitación al magisterio para prevenir la violencia contra las mujeres (cumplimiento al PIPASEVM)	29.5 / 29.5 = 100.0%	Figuras educativas profesionalizadas en el Programa de Capacitación al Magisterio para prevenir la Violencia hacia las Mujeres / Figura educativa profesionalizada	100 / 100 = 100.0%
		Jornadas de profesionalización en el Programa de Capacitación al Magisterio para prevenir la violencia hacia las mujeres / Jornadas realiza	100 / 100 = 100.0%

Fuente: CEAMES con base en el informe del cuarto trimestre 2008 y 2010 (2009a: 60-61 y 2011:61).

¹ Información proporcionada por la Comisión de Equidad y Género.

Nota:

Los valores de los indicadores de este PP reportados para 2010 resultan poco claros con relación a la unidad de medida de los mismos.

Cuadro 11. Ramo 11 Educación Pública
PP: Programa de Estudios para la Prevención de la Violencia contra las Mujeres*
UR: Dirección General de Educación Superior Tecnológica
Ramo 11 Educación Pública. Ejercicio fiscal 2008

Acciones estratégicas ¹	Presupuesto anual pagado / programado (Millones de pesos)	Indicador / Unidad de medida	Realizado / Meta anual
Año 2008			
- Programas de estudio para la prevención de violencia contra las mujeres	40.0 / 40.0 = 100.0%	Número de alumnas atendidas / Alumno Proyecto educativo implantado / Proyecto Concertación de acuerdos con organismos públicos y privados / Acuerdo Espacio dedicado a la atención de mujeres / Espacio	12 595 / 38 472 = 32.7% 30 / 30 = 100.0% 30 / 30 = 100.0% 20 / 60 = 33.3%

Fuente: CEAMEG con base en el informe del cuarto trimestre 2008 (2009a: 60-61).

¹ Información proporcionada por la Comisión de Equidad y Género.

* Los recursos de este programa presupuestario corresponden al concepto denominado "Programas de estudio para la prevención de violencia contra las mujeres", incluido en el Anexo 9A del Decreto de PEF 2008.

Nota:

Los indicadores reportados no parecen guardar una clara relación con la acción estratégica establecida para este programa presupuestario que se refiere a programas de estudio para la prevención de violencia contra las mujeres.

Cuadro 12. Ramo 12 Salud

PP: Formación de recursos humanos especializados para la salud (Hospitales)* / Investigación y desarrollo tecnológico en salud

UR: Instituto Nacional de Salud Pública / Instituto Nacional de Perinatología Isidro Espinosa de los Reyes
Ramo 12 Salud. Ejercicio fiscal 2008, 2009 y 2010

Acciones estratégicas ¹	Presupuesto anual pagado / programado (Millones de pesos)	Indicador / Unidad de medida	Realizado / Meta anual
Año 2008			
- Diseñar el Programa de Reeducación de víctimas y agresores (Sinavim)	2.0 / 2.0	Desarrollar 2 proyectos / Porcentaje	100.0 / 100.0 = 100.0%
	= 100.0%	Diseño de 1 programa de reeducación de víctimas y agresores / Porcentaje	100.0 / 100.0 = 100.0%
Año 2009			
- Programa Piloto del Modelo de Reeducación de Víctimas y Agresores de Violencia de Género	Instituto Nacional de Salud Pública		
	5.9 / 6.0	Número de Víctimas y agresores atendidos por la SSA en 5 estados de la república a través de la prueba piloto / Víctimas y agresores que participen en los grupos de reeducación	500 / 500 = 100.0%
	= 98.3%	Materiales educativos: manual de capacitación de facilitadores para víctimas y agresores / Materiales educativos	1 / 1 = 100.0%
		Capacitación del personal de los estados participantes / Capacitación	30 / 30 = 100.0%
		Evaluación de la intervención. Un informe elaborado / Evaluación	1 / 1 = 100.0%
Instituto Nacional de Perinatología Isidro Espinosa de los Reyes			
- Instituto Nacional de Perinatología Isidro Espinosa de los Reyes	62.3 / 62.3	Productividad de investigadoras en la publicación de artículos científicos (nivel uno a cinco) / Promedio de artículos publicados	1 / 0.7 = 142.9%
= 100.0%			continúa

continuación

Acciones estratégicas ¹	Presupuesto anual pagado / programado (Millones de pesos)	Indicador / Unidad de medida	Realizado / Meta anual
Año 2010			
Instituto Nacional de Salud Pública			
- Programa Piloto del Modelo de Reeducación de Víctimas y Agresores de Violencia de Género (Cumplimiento del PIPASEVM)	8.0 / 8.0 = 100.0%	Número de Víctimas y agresores atendidos por la SSA en 8 estados de la república a través de la prueba piloto / Víctimas y agresores atendidos	2 000 / 2 000 = 100.0%
	8.0 / 8.0 = 100.0%	Capacitación del personal de los nuevos estados participantes, y seguimiento de programa piloto en estados ya participantes / Persona	0 / 60 = 0.0%
	8 / 8 = 100.0%	Intervención evaluada / Evaluación	8 / 8 = 100.0%
	N.A / N.A	Número de materiales educativos para grupos de víctimas y de agresores en casos de violencia de pareja / Materiales educativos	N.A / N.A = N.A
	100.0 / 100.0 = 100.0%	Porcentaje de avance del proyecto en proceso / Porcentaje	100.0 / 100.0 = 100.0%
Instituto Nacional de Perinatología Isidro Espinosa de los Reyes			
- Instituto Nacional de Perinatología	60.5 / 60.5 = 100.0%	Porcentaje de Proyectos en proceso con perspectiva de género/ Porcentaje	92.9 / 89.7 = 103.6%

Fuente: CEAMES con base en el informe del cuarto trimestre 2008, 2009 y 2010 (SHCP, 2009a: 93-94; 2010a: 120-121 y 2011:64-65).

¹ Información proporcionada por la Comisión de Equidad y Género.

* Para el ejercicio fiscal 2008 este programa presupuestario corresponde al concepto que en el Anexo 9A del Decreto de PEF 2008 se denominó Instituto Nacional de Salud Pública (Reeducación de agresores de violencia, cumplimiento a la LGSAMLV).

N.A (No Aplica). Se enuncia en la meta de un indicador establecido por la propia dependencia, lo cual refiere a información no consistente.

Nota:

La denominación de los programas presupuestarios referidos en el cuadro anterior no alude de manera explícita al tema de la violencia contra las mujeres. Sin embargo sus acciones estratégicas, indicadores y metas reportadas refieren en gran medida al tema de estudio. En 2010, la acción estratégica del Instituto Nacional de Salud Pública corresponde con los indicadores establecidos; sin embargo, para uno de ellos no se puede conocer sus avances en el año debido a que no registró una meta anual.

Cuadro 13. Ramo 12 Salud

PP: Prevención, detección y atención temprana del cáncer cérvico uterino y de mama* / Atención de la Salud Reproductiva y la Igualdad de Género en Salud
UR: Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva
Ramo 12 Salud. Ejercicio fiscal 2008, 2009 y 2010

Acciones estratégicas ¹	Presupuesto anual pagado / programado (Millones de pesos)	Indicador / Unidad de medida	Realizado / Meta anual
Año 2008			
- Programa piloto para fortalecer los servicios de atención médica y psicológica con perspectiva de género a las víctimas, con horarios de 24 horas (Sinavim)	3.8 / 32.1 = 11.8%	Número de mujeres que ingresan a refugios / Mujer	1 445 / 1 200 = 120.4%
- Crear, implementar, desarrollar y garantizar la sustentabilidad del Centro de Refugio Público, de las organizaciones sociales y privadas para recepción, orientación, prevención, protección y atención integral de las víctimas de violencia de género	138.1 / 176.8 = 78.1%	% de cobertura de atención especializada a mujeres víctimas de violencia severa/ Mujer % de capacitadores jurisdiccionales alcanzado / Capacitación	54 122 / 6 1448 = 88.1% 347 / 500 = 69.4%
Año 2009			
Descripción en la siguiente hoja...	N/I	Número de mujeres que ingresan a refugio/ Mujer Porcentaje de Avance del Convenio para el fortalecimiento de los servicios de atención médica y psicológica con perspectiva de género a las víctimas, con horarios de 24 horas en 5 entidades federativas / Porcentaje Validación del Proyecto para el Fortalecimiento de los servicios de atención médica y psicológica con perspectiva de género a las víctimas, con horarios de 24 horas en cinco entidades federativas / Porcentaje	1 445 / 1 200 = 120.4% 120 / 100 = 120.0% 20 / 100 = 20.0%

continúa

Acciones estratégicas ¹	Presupuesto anual pagado / programado (Millones de pesos)	Indicador / Unidad de medida	Realizado / Meta anual
<ul style="list-style-type: none"> - Programa piloto para brindar Servicios de atención médica y psicológica con perspectiva de género a las víctimas, con horarios de 24 horas. CNEGSR. - Atención de la salud reproductiva y la igualdad de género en salud (Violencia de género) CNEGSR. - Atención de la salud reproductiva y la igualdad de género en salud (Refugios para mujeres víctimas de violencia) CNEGSR - Atención de la salud reproductiva y la igualdad de género en salud (Desarrollo de estándares de calidad y sistematización de indicadores a la Red Nacional de Refugios) CNEGSR - Atención de la salud reproductiva y la igualdad de género en salud (Operación, monitoreo, supervisión y evaluación del Programa de Violencia de Género incluyendo refugios) CNEGSR - Programa de capacitación a todas las instituciones públicas del Sector Salud para la aplicación de la NDIM 190-SSA1-1999 		<p>Reporte final para determinar la viabilidad del Proyecto para el Fortalecimiento de los servicios de atención médica y psicológica con perspectiva de género a las víctimas, con horarios de 24 horas en cinco entidades federativas / Porcentaje</p>	<p>0 / 100 = 0.0%</p>
		Número de mujeres atendidas por violencia severa en servicios especializados / Mujer	79 523 / 85 000 = 93.6%
		Número de mujeres que ingresan a refugios y son atendidas por violencia extrema / Mujer	1 384 / 1 400 = 98.9%
		Porcentaje de Avance del Convenio para el desarrollo de estándares de calidad y sistematización de indicadores de la Red Nacional de Refugios / Porcentaje	100 / 100 = 100.0%
		Validación del Proyecto para el desarrollo de estándares de calidad y sistematización de indicadores / Porcentaje	100 / 100 = 100.0%
		Reporte final de Proyecto de estándares de calidad y sistematización de indicadores / Proyecto	100 / 100 = 100.0%

N/1

continúa

continuación

Acciones estratégicas ¹	Presupuesto anual pagado / programado (Millones de pesos)	Indicador / Unidad de medida	Realizado / Meta anual
Año 2010			
<ul style="list-style-type: none"> - Operación, monitoreo, supervisión y evaluación del Programa de Violencia de Género incluyendo Refugios (Cumplimiento del PIPASEVM) - Programa de capacitación a todas las instituciones públicas del sector salud para la aplicación de la NOM 046-SSA2-2005 (Cumplimiento del PIPASEVM) - Desarrollo de estándares de calidad y sistematización de indicadores a la Red Nacional de Refugios (Cumplimiento del PIPASEVM) - Refugios para mujeres víctimas de violencia (Cumplimiento del PIPASEVM) - Violencia de género (Cumplimiento del PIPASEVM) 	<p>N/A</p>	<p>Número de mujeres de 15 años y más en situación de violencia severa que reciben atención especializada / Mujer</p> <hr/> <p>Número de mujeres que ingresan a refugios y son atendidas por violencia extrema/ Mujer</p> <hr/> <p>Número de mujeres de 15 años y más a las que se les aplica la herramienta de detección de violencia familiar y de género/ Mujer</p> <hr/> <p>Número de expedientes capturados en el Sistema de Indicadores de Impacto de la Red Nacional de Refugios/ Expediente</p> <hr/> <p>Número de cursos de capacitación a instituciones públicas del Sistema Nacional de Salud para la aplicación de la NOM-046-SSA2-2005/ Curso</p>	<p>92 667 / 124 645 = 74.3%</p> <hr/> <p>1 549 / 1 600 = 96.8%</p> <hr/> <p>1 104 868 / 1 155 055 = 95.7%</p> <hr/> <p>1 539 / 1 600 = 96.2%</p> <hr/> <p>231 / 600 = 35.5%</p>
<p>Fuente: CEAMIG con base en el informe del cuarto trimestre 2008; 2009 y 2010 (SHCP, 2009a: 77-78 y 85; 2010a: 94-100 y 2011:79-81).</p> <p>¹ Información proporcionada por la Comisión de Equidad y Género.</p> <p>* Los recursos de este programa presupuestario corresponden al concepto denominado "Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva CNEGSR, (Refugios, programa piloto vacuna VPH, CERESOS Saludables y los programas del CNEGSR)", incluido en el Anexo 9A del Decreto de PEF 2008.</p>			

Nota:

El concepto "Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva CNEGSR" del Anexo 9A del Decreto de PEF 2008 comprende dos programas presupuestarios (PP). Los indicadores y metas en materia de atención de la violencia contra las mujeres corresponden al PP Prevención, detección y atención temprana del cáncer cérvico uterino y de mama. En 2009 y 2010, el PP Atención de la Salud Reproductiva y la Igualdad de Género en Salud registró varias unidades responsables; las acciones estratégicas, los indicadores y las metas sobre la atención de la violencia contra las mujeres atañen al CNEGSR. La agregación de los datos impide identificar los montos presupuestales específicos aplicados en el tema de estudio.

Cuadro 14. Ramo 17 Procuraduría General de la República

PP: Promoción del respeto a los derechos humanos *

UR: Procuraduría General de la República

Ramo 17 Procuraduría General de la República. Ejercicio fiscal 2008, 2009 y 2010

Acciones estratégicas ¹	Presupuesto anual pagado / programado (Millones de pesos)	Indicador / Unidad de medida	Realizado / Meta anual
Año 2009			
- Programa de fomento al empleo para víctimas de violencia de género y de trata de personas.	5 / 5 = 100%	Número de personas capacitadas en actividades productivas por sexo y entidad federativa /porcentaje	100 / 100 = 100%
		Número de unidades productivas encabezadas por mujeres con apoyo económico por entidad federativa /porcentaje	100 / 100 = 100%

Fuente: CEAMES con base en el informe del cuarto trimestre 2009 (SHCP, 2010a: 141).

¹ Información proporcionada por la Comisión de Equidad y Género.

Nota:

No se identifica una relación y correspondencia entre la acción estratégica de este PP sus indicadores reportados.

Cuadro 15. **Ramo 17 Procuraduría General de la República**

PP: Combate a delitos del fuero federal*

UR: Procuraduría General de la República

Ramo administrativo 17 Procuraduría General de la República. Ejercicio fiscal 2008, 2009 y 2010

Acciones estratégicas ¹	Presupuesto anual pagado / programado (Millones de pesos)	Indicador / Unidad de medida	Realizado / Meta anual
Año 2008			
		Casos de mujeres desaparecidas / Persona	133 / 180 = 73.9%
		Mujeres localizadas / Persona	88 / 85 = 103.5%
		Informes elaborados / Informe	19 / 5 = 380.0 %
		Apoyo técnico jurídico a otras procuradurías / Asunto	11 / 5 = 220.0 %
		Inicio de averiguaciones previas / Averiguación previa	126 / 120 = 105.0%
		Determinación de averiguaciones previas / Averiguación previa	71 / 60 = 118.3%
		Inicio de acta circunstanciada / Actas	31 / 15 = 206.7%
		Determinación de actas circunstanciadas / Actas	11 / 12 = 91.7 %
		Inicio de exhortos / Otra	11 / 12 = 91.7 %
	240.3 / 244.8 = 98.2%	Exhortos diligenciados / Otra	8 / 10 = 80.0 %
- Investigar desapariciones y asesinatos de mujeres		Reuniones con otras procuradurías / Reunión	27 / 30 = 90.0 %
		Sesiones de trabajo / Sesión	23 / 15 = 153.3%
		Diseñar un banco de datos estadísticos sobre violencia de género y trata de personas que atienda las necesidades de la fiscalía / Porcentaje	100.0 / 100.0 = 100.0 %
		Coordinar la participación de una investigación cualitativa y cuantitativa sobre violencia de género y trata de personas en México, en coordinación con la Cámara de Diputados y el Inmujeres / Reunión	6 / 6 = 100.0 %
		Coordinar los sistemas, programas y mesas de trabajo interinstitucional / Reunión	37 / 6 = 616.7 %
		Atención y servicio a mujeres, niñas y niños víctimas de violencia y trata de personas en los centros de atención integral / Servicio	100 / 100 = 100%

continúa

continuación

Acciones estratégicas ¹	Presupuesto anual pagado / programado (Millones de pesos)	Indicador / Unidad de medida	Realizado / Meta anual
Supervisión y seguimiento del modelo de atención Fevimtra / Supervisión			
Año 2009			
- Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con Actos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (Fevimtra)	334 / 70 = 477.1%	Porcentaje de averiguaciones previas determinadas en delitos de violencia contra las mujeres y trata de personas con relación a las averiguaciones previas en trámite / Averiguaciones	41.3 / 31.0 = 133.2%
- Programa de Formación, Capacitación y Especialización de Agentes del Ministerio Público y del Personal Encargado de la Procuración de Justicia en Materia de DH de las Mujeres	83.8 / 83.8 = 100.0%	Porcentaje de exhortos diligenciados en relación a los exhortos iniciados / Exhortos	95 / 66.7 = 142.4%
		Porcentaje de actas circunstanciadas determinadas en relación a las actas iniciadas / Actas circunstanciales	81.8 / 66.7 = 122.6%
		Porcentaje de expedientes concluidos de casos de búsqueda de mujeres desaparecidas / Expediente	69.6 / 72.7 = 95.7%
		Producir insumos de género para contribuir al desarrollo de políticas públicas en materia de violencia contra las mujeres y trata de personas / Insumos	136 / 60 = 226.7%
Año 2010			
- Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con Actos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (Fevimtra)	87.5 / 37.8 = 231.5%	Porcentaje de averiguaciones previas determinadas en delitos de violencia contra las mujeres y trata de personas con relación a las averiguaciones previas en trámite / Porcentaje	87.5 / 37.8 = 231.5%
- Programa de formación, capacitación y especialización de agentes del ministerio público y del personal encargado de la procuración de justicia en materia de derechos humanos de las mujeres (Cumplimiento al PIPASEVM)	114.3 / 100.0 = 114.3%	Porcentaje de exhortos diligenciados en relación a los exhortos iniciados / Porcentaje	114.3 / 100.0 = 114.3%
	87.5 / 89.1 = 98.2%	Porcentaje de actas circunstanciadas determinadas en relación a las actas iniciadas / Porcentaje	41.0 / 82.3 = 49.9%
		Porcentaje de expedientes concluidos de casos de búsqueda de mujeres desaparecidas / Porcentaje	53.3 / 43.0 = 124.0%
		Producir insumos de género para contribuir al desarrollo de políticas públicas en materia de violencia contra las mujeres y trata de personas. / Insumo	76.0 / 60.0 = 126.7%
Fuente: CEAMEG con base en el informe del cuarto trimestre 2008, 2009 y 2010 (SHCP, 2009a: 135-137; 2010a: 159-161 y 2011: 106).			
¹ Información proporcionada por la Comisión de Equidad y Género.			
* Los recursos de este programa presupuestario corresponden al concepto denominado "Investigar desapariciones y asesinatos de mujeres", incluido en el Anexo 9A del Decreto de PEF 2008.			
Nota:			
En 2009 y 2010, ninguno de los indicadores del programa presupuestario aludió a la segunda acción estratégica definida para el mismo, la cual refería, en ambos años, a un programa de formación, capacitación y especialización del personal encargado de la procuración de justicia en materia de derechos humanos de las mujeres.			

Cuadro 16. Ramo 17 Procuraduría General de la República

PP: Promoción del respeto a los derechos humanos*

UR: Procuraduría General de la República

Ramo 17 Procuraduría General de la República. Ejercicio fiscal 2008, 2009 y 2010

Acciones estratégicas ¹	Presupuesto anual pagado / programado (Millones de pesos)	Indicador / Unidad de medida	Realizado / Meta anual
Año 2008			
- Femim- Programa Refugio de Mujeres víctimas de violencia y de trata	0.0 / 1.7 = 0.0	Sin información	Sin información
Año 2009			
- Femimtra - Acciones para la Prevención, Atención y Sanción de la Trata de Personas, Sustentabilidad del Refugio para Víctimas de Violencia de Género y del Delito de Trata de Personas	11.0 / 11.1 = 99.1 %	Atención y servicio a víctimas de violencia y trata de personas en los Centros de Atención Integral Femimtra / Atención y servicio	14 226 / 13 023 = 109.2%
Año 2010			
- Acciones para la prevención, atención y sanción de la trata de personas, sustentabilidad del refugio para víctimas de violencia de género y del delito de trata de personas (Cumplimiento al PIPASEVM)	10.0 / 15.0 = 66.7%	Número de acciones de atención y servicio a víctimas de violencia y trata de personas en los Centros de Atención Integral Femimtra / Acción	13 415 / 8 674 = 154.7%

Fuente: CEAMEG con base en el informe del cuarto trimestre 2008, 2009 y 2010 (SHCP, 2009a: 138-139; 2010a: 162-163 y 2011:11).

¹ Información proporcionada por la Comisión de Equidad y Género.

* Los recursos de este programa presupuestario corresponden al concepto denominado "Programa Refugio de Mujeres Víctimas de Violencia y de Trata (Cumplimiento a la LGAMVLV)", incluido en el Anexo 9A del Decreto de PEF 2008.

Nota:

Las acciones estratégicas de este PP en 2008, 2009 y 2010 aludieron prioritariamente al refugio para víctimas de violencia y de trata de personas; los indicadores en 2009 y 2010 se centraron en la atención de los centros de atención integral de la Femimtra. En 2008 no se identificó información respecto a los indicadores del citado PP.

Cuadro 17. Ramo 20 Desarrollo Social

PP: Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia Contra las Mujeres

**UR: Instituto Nacional de Desarrollo Social
Ramo 20 Desarrollo Social. Ejercicio fiscal 2008, 2009 y 2010**

Acciones estratégicas ¹	Presupuesto anual pagado / programado (Millones de pesos)	Indicador / Unidad de medida	Realizado / Meta anual
Año 2008			
- Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, para Implementar y Ejecutar Programas de la Violencia Contra las Mujeres	155.6 / 155.6 = 100.0%	Promedio de profesionales (jueces, fiscales, médicos, profesores, trabajadores sociales, etc) que atienden directamente casos relacionados con la violencia de género capacitados en relación al total de IMEF con proyectos apoyados/ Otra	663.9 / 902.8 = 73.5%
		Promedio de diagnósticos o investigaciones dirigidos a detectar las principales problemáticas de violencia en sus diferentes formas y modalidades en relación al total de IMEF con proyectos apoyados/ Otra	0.6 / 2.0 = 28.5%
	5 746 / 22 369 = 25.7%	Promedio de personas (mujeres, sus hijos e hijas) beneficiadas por algún servicio proporcionado en refugios o en unidades de atención y protección a las víctimas de violencia en relación al total del IMEF con proyectos apoyados / Otra	5 746 / 22 369 = 25.7%
	0.0 / 69.7 = 0.0%	Porcentaje de apoyo que derivado del apoyo de PAIMEF generaron procesos de cooperación interinstitucional respecto a la detección, prevención y atención de la violencia contra las mujeres en relación al total de acciones apoyadas por el PAIMEF / Acción	0.0 / 69.7 = 0.0%
	88.0 / 94.4 = 93.2%	Porcentaje de acciones dirigidas al fortalecimiento y profesionalización institucional que alcanzaron sus objetivos en por lo menos un 85% / Acción	88.0 / 94.4 = 93.2%
	90.0 / 98.5 = 91.4%	Porcentaje de acciones de prevención, detección y atención de la violencia contra las mujeres dirigidas a la población que alcanzaron sus objetivos en por lo menos un 85% / Acción	90.0 / 98.5 = 91.4%

continúa

continuación

Acciones estratégicas ¹	Presupuesto anual pagado / programado (Millones de pesos)	Indicador / Unidad de medida	Realizado / Meta anual
		Porcentaje de acciones dirigidas a generar estudios e investigaciones en materia de violencia contra las mujeres que alcanzaron sus objetivos en por lo menos un 85% / Acción	73.0 / 97.2 = 75.1%
		Porcentaje de acciones dirigidas a la creación o fortalecimiento de refugios y unidades de atención y protección a las víctimas de violencia que alcanzaron sus objetivos en por lo menos un 85% / Acción	66.0 / 98.3 = 67.1%
		Porcentaje de presupuesto ejercido respecto a lo autorizado para proyectos dirigidos al fortalecimiento y profesionalización institucional / Pesos	12.7 / 91.5 = 13.9%
- Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, para Implementar y Ejecutar Programas de la Violencia Contra las Mujeres	155.6 / 155.6 = 100.0%	Aportación promedio del PAIMEF para proyectos dirigidos al fortalecimiento y profesionalización institucional / Pesos	644411 / 1 181 836 = 54.5 %
		Porcentaje del presupuesto ejercido respecto a lo autorizado para proyectos que promueven acciones de prevención, detección y atención de la violencia contra las mujeres dirigidas a la población / Pesos	14.0 / 87.7 = 16.0%
		Aportación promedio del PAIMEF a proyectos que promueven acciones de prevención, detección y atención de la violencia contra las mujeres dirigidas a la población / Pesos	2 702 507 / 2 428 074 = 111.3%
		Porcentaje de presupuesto ejercido respecto al autorizado para proyectos dirigidos a generar y difundir estudios e investigaciones en materia de violencia contra las mujeres / Pesos	12.3 / 91.0 = 13.5%
		Aportación promedio del PAIMEF a proyectos dirigidos a generar y difundir estudios e investigaciones en materia de violencia contra las mujeres / Plantel	486 181 / 607 320 = 80.1%
		Porcentaje de presupuesto ejercido respecto al autorizado para proyectos dirigidos a la creación o fortalecimiento de refugios y unidades de atención y protección a las víctimas de violencia / Pesos	12.3 / 90.0 = 13.6 %

continúa

continuación

Acciones estratégicas ¹	Presupuesto anual pagado / programado (Millones de pesos)	Indicador / Unidad de medida	Realizado / Meta anual
		Aportación promedio del PAIMEF a acciones dirigidas a la creación y fortalecimiento de refugios y unidades de atención y protección a las víctimas de violencia / Pesos	2 003 065 / 1 645 784 = 121.7%
		Porcentaje de proyectos de las IMEF recibidos en el periodo establecido respecto al total de IMEF / Proyecto	100.0 / 90.0 = 111.1 %
		Porcentaje de proyectos presentados por las IMEF que fueron aprobados respecto del total de IMEF / Proyecto	100.0 / 96.9 = 103.2 %
- Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federa-		Tiempo promedio de asignación de recursos a las IMEF cuyos proyectos fueron aprobados/ Días	0.0 / 13.8 = 0.0 %
tivas, para Implementar y Ejecutar Programas de la Violencia Contra las Mujeres	155.6 / 155.6 = 100.0%	Porcentaje de Informes Parciales de las IMEF apoyadas por el PAIMEF que fueron recibidos en tiempo y forma respecto al total de proyectos aprobados por el PAIMEF / Proyecto	75.0 / 96.8 = 77.5 %
		Porcentaje de IMEF que reciben la segunda ministración respecto de IMEF con proyectos aprobados / Otra	96.8 / 93.5 = 103.5 %
		Porcentaje de IMEF que enviaron informes finales completos y en el tiempo establecido respecto al total de IMEF con proyectos aprobados / Otra	88.0 / 96.8 = 90.9 %
		Porcentaje de proyectos de IMEF a las cuales se les emite acta de terminación respecto al total de IMEF con proyectos aprobados / Otra	0.0 / 96.8 = 0.0 %
		Porcentaje de presupuesto ejercido respecto al autorizado para la operación del programa / Otra	100.0 / 99.2 = 100.8 %
		Porcentaje de costo de operación del programa respecto al monto total asignado a la operación del programa / Pesos	0.0 / 73.2 = 0.0 %

continúa

continuación

Acciones estratégicas ¹	Presupuesto anual pagado / programado (Millones de pesos)	Indicador / Unidad de medida	Realizado / Meta anual
Año 2009			
- Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia Contra las Mujeres (PAIMEF)	184.7 / 185.0 = 99.8%	Número de refugios apoyados para las mujeres en situación de violencia / Refugios	125 / 40 = 312.5%
		Número de mujeres atendidas en refugios apoyados / Mujer	4 491 / 3 031.9 (sic) ** = 148.1%
		Porcentaje de IMEF con Modelos de Atención a la Violencia de Género sistematizados / IMEF	50 / 16 = 312.5%
Año 2010			
- Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas para implementar y ejecutar programas de prevención de violencia contra las mujeres	181.8 / 181.8 = 100.0%	Unidades de Atención Especializada a mujeres en situación de violencia, apoyadas con los recursos del PAIMEF / Unidades de Atención Especializada	432 / 192 = 225.0%
		Mujeres en situación de violencia, sus hijas e hijos, atendidas en los Refugios y Casas de Tránsito apoyados con recursos del PAIMEF / Mujer	8 571 / 10 364 = 82.7%
		Mujeres en situación de violencia, sus hijas e hijos, atendidas en las Unidades de Atención Externa apoyadas con recursos del PAIMEF / Mujer	157 533 / 133 573 = 118.0%
Fuente: CEAMEG con base en el informe del cuarto trimestre 2008, 2009 y 2010 (SHCP, 2009a: 157-160; 2010a: 188-190 y 2011:125).			
¹ Información proporcionada por la Comisión de Equidad y Género.			
* Los recursos de este programa presupuestario corresponden al concepto denominado "Centro nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva CNEGSR, (Refugios, programa piloto vacuna VPH, CERESOS Saludables y los programas del CNEGSR)", incluido en el Anexo 9A del Decreto de PEF 2008.			
** El número de la meta anual de este indicador es inconsistente, con relación a la unidad de medida, toda vez que se plantean decimales, aun cuando la unidad de medida refiere a número de mujeres.			
Nota: Este PP reportó distintos indicadores en el periodo 2008 - 2010, al pasar de un gran número de indicadores de gestión a tres en 2009 y 2010, referidos a la atención de las mujeres víctimas de violencia por parte de los refugios y las unidades de atención, así como el porcentaje de IMEF (Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas) con modelos de atención en el tema.			

Cuadro 18. Ramo 20 Desarrollo Social

PP: Rescate de espacios públicos*

UR: Dirección General de Equipamiento e Infraestructura en Zonas Urbano-Marginadas
Ramo 20 Desarrollo Social. Ejercicio fiscal 2008, 2009 y 2010

Acciones estratégicas ¹	Presupuesto anual pagado / programado (Millones de pesos)	Indicador / Unidad de medida	Realizado / Meta anual
Año 2008			
- Programa de equipamiento de servicios urbanos en los municipios de mayor índice de violencia contra las mujeres (Sinavim)	60.0 / 60.0 = 100.0%	Disminución de la percepción de la inseguridad en la población residente en torno a los espacios públicos rescatados/ Porcentaje	0.0 / 10.0 = 0.0%
Año 2009			
- Programa de equipamiento urbano en los municipios de mayor incidencia de violencia contra las mujeres	57.1 / 57.1 = 100.0%	Porcentaje de mujeres asistentes a los talleres y cursos de prevención de conductas de riesgo, violencia y promoción de equidad de género / Porcentaje	55.0 / 50.0 = 110.0%
		Porcentaje de mujeres participantes como promotoras comunitarias e integrantes de redes y contralorías sociales / Porcentaje	0.0 / 50.0 = 0.0%
Año 2010			
- Construcción de Refugios y Centros de Atención Integral para mujeres víctimas de violencia (Cumplimiento del PIPASEVM)	46.3 / 46.3 = 100.0%	Número de mujeres asistentes a los talleres y cursos de prevención de conductas de riesgo y promoción de equidad de género / Mujer	53.2 / 50.0 = 106.3%
		Número de mujeres participantes como promotoras comunitarias e integrantes de redes y contralorías sociales / Mujer	52.6 / 50.0 = 105.2%

Fuente: CEAMIEG con base en el informe del cuarto trimestre 2008, 2009 y 2010 (SHCP, 2009a; 2010a; 182-184 y 2011:130).

¹ Información proporcionada por la Comisión de Equidad y Género.

* Los recursos de este programa presupuestario corresponden al concepto denominado "Rescate de espacios públicos (Cumplimiento a la LGAMMLV)", incluido en el Anexo 9A del Decreto de PEF 2008.

Nota:

Las acciones estratégicas de este programa presupuestario en el periodo 2008 - 2010 refieren a cuestiones de equipamiento urbano e infraestructura (programa de equipamiento y construcción de refugios y centros de atención), en tanto que los indicadores y metas reportadas refieren, sobre todo, a la atención de población beneficiaria del PP.

Cuadro 19. Ramo 20 Desarrollo Social
PP: Programa de Coinversión Social
UR: Instituto Nacional de Desarrollo Social
Ramo 20 Desarrollo Social. Ejercicio fiscal 2008, 2009 y 2010

Acciones estratégicas ¹	Presupuesto anual pagado / programado (Millones de pesos)	Indicador / Unidad de medida	Realizado / Meta anual
Año 2008			
- Observatorio de violencia social y de género	8.9 / 11.0 = 80.9%	Número de proyectos apoyados mediante la Convocatoria del Observatorio de Violencia Social y de Género/ Proyecto	14 / 10 = 140.0%
Año 2009			
- Centros de Atención Externa de refugiados	20.0 / 11.7 = 58.5 %	Número de centros de atención externos operando por entidad federativa apoyados por el Programa de Coinversión Social / Centro	21 / 24 = 87.5%
Año 2010			
- Centros de Atención Externa de Refugios (Cumplimiento del PIPASEVM) - Observatorios de violencia social y de género (Cumplimiento del PIPASEVM)	62.9 / 62.9 = 100.0%	Número de proyectos de las convocatorias del PCS que manifiestan trabajar para la igualdad entre mujeres y hombres / Proyecto	476 / 180 = 264.4%

Fuente: CEAMEG con base en el informe del cuarto trimestre 2008, 2009 y 2010 (SHCP, 2009a: 144-145; 2010a: 185-187 y 2011:120).

¹ Información proporcionada por la Comisión de Equidad y Género.

* Los recursos de este programa presupuestario corresponden al concepto denominado "Programa de coinversión social, Indesol (Observatorio de violencia social)", incluido en el Anexo 9A del Decreto de PEF 2008.

Nota:

En 2008 y 2009, el indicador establecido para el programa presupuestario guardó correspondencia con la acción estratégica respectiva, en tanto que en 2010, año en que se establecieron dos acciones estratégicas a realizar, sólo se identificó un indicador, por lo que no es posible dar cuenta de los avances en las acciones realizadas con respecto a las programadas, en lo relativo a los centros de atención externa de refugiados.

Cuadro 20. Ramo 20 Desarrollo Social

PP: Programa Hábitat*

**UR: Unidad de Programas de Atención de la Pobreza Urbana
Ramo 20 Desarrollo Social. Ejercicio fiscal 2008, 2009 y 2010**

Acciones estratégicas ¹	Presupuesto anual pagado / programado (Millones de pesos)	Indicador / Unidad de medida	Realizado / Meta anual
Año 2008			
- Construcción de 14 refugios para mujeres (Sinavim)	85.7 / 104.1 = 82.3%	Variación en el número de inmuebles apoyados para la prestación de servicios que contribuyan a promover la equidad de género: centros de atención infantil, centros especializados y refugios para la atención de mujeres víctimas de violencia / Inmueble	347 / 100 = 347.0%
Año 2009			
		Cantidad de proyectos para Centros Especializados para la Atención de Víctimas de la Violencia / Proyecto	3 / 0.0 = N/A
		Monto de recursos federales destinados para Centros Especializados para la Atención de Víctimas de la Violencia / Pesos	1 337 891 / 0.0 = N/A
		Cantidad de proyectos para la prevención y atención de la violencia / Proyecto	1 / 0.0 = N/A
	239.6 / 239.6 = 100.0%	Monto de recursos federales destinados para la prevención y atención de la violencia / Pesos	13 250 / 0.0 = N/A
		Cantidad de proyectos para la promoción de la equidad de género / Proyecto	1 / 0.0 = N/A
		Monto de recursos federales destinados para la promoción de la equidad de género / Pesos	13 250 / 0.0 = N/A
		Cantidad de proyectos para el desarrollo de capacidades individuales y comunitarias / Proyecto	65 / 0.0 = N/A
		Monto de recursos federales destinados para el desarrollo de capacidades individuales y comunitarias / Pesos	7 052 254 / 0.0 = N/A

continúa

continuación

Acciones estratégicas ¹	Presupuesto anual pagado / programado (Millones de pesos)	Indicador / Unidad de medida	Realizado / Meta anual
Año 2010			
- Programa de equipamiento urbano en los municipios de mayor índice de violencia contra las mujeres y programa de Ciudades Seguras (Cumplimiento del PIPASEVM)	329.9 / 329.9 = 154.6%	Número de proyectos para la igualdad entre hombres y mujeres / Proyecto	5 203 / 3 169 = 156.42%

Fuente: CEAMEG con base en el informe del cuarto trimestre 2008, 2009 y 2010 (SHCP, 2009a; 151-152; 2010a; 191-193 y 2011:114-115).

¹ Información proporcionada por la Comisión de Equidad y Género.

² En 2009 las metas anuales se presentan en ceros, únicamente se registra lo realizado y la meta al periodo.

* Los recursos de este programa presupuestario corresponden al concepto denominado "Programa Hábitat (Incluyendo construcción de refugios, cumplimiento a la LGAMVLV)", incluido en el Anexo 9A del Decreto de PEF 2008
N/A No aplica.

Nota:

En 2008 la acción estratégica de este programa se centró específicamente en la construcción de refugios y en 2010 en equipamiento urbano. En 2010 el indicador reportado no expresó con claridad una correspondencia con la acción estratégica.

En 2009, el programa Hábitat no se incluyó en el Anexo 9A del Decreto de PEF, la acción estratégica y los recursos destinados para su cumplimiento fueron asignados inicialmente a otra unidad responsable. Este programa presupuestario comenzó a formar parte de los informes trimestrales que publica la SHCP a partir del segundo trimestre de ese año. La información cualitativa al cuarto trimestre de 2009 referida al PP Hábitat, apareció como si fuese parte del PP Definición y conducción de la política del desarrollo social, el ordenamiento territorial y la vivienda; donde se señaló que se determinó no definir metas para los indicadores establecidos (SHCP, 2010a, anexo 3. Notas adicionales: 73).

Cuadro 21. Ramo 36 Seguridad Pública

PP: Fomento de la cultura de la participación ciudadana en la prevención del delito [y el respeto a los derechos humanos] / en el marco de la Equidad y Género (Cumplimiento a la LGAMVLV) *

**UR: Dirección General de Vinculación y Participación Ciudadana
Ramo 36 Seguridad Pública. Ejercicio fiscal 2008, 2009 y 2010**

Acciones estratégicas ¹	Presupuesto anual pagado / programado (Millones de pesos)	Indicador / Unidad de medida	Realizado / Meta anual
Año 2008			
- Integración del Banco Nacional de Datos e Información sobre casos de violencia contra las mujeres (Sinavim)	1.9 / 15.0 = 12.7%	100% operando el Banco Nacional de Datos e Información sobre casos de Violencia contra las Mujeres / Etapa	4 / 4 = 100.0%
- Prevención del delito contra las mujeres (Sinavim)	3.3 / 15.0 = 22.0%	100% Diseñado el Modelo de Actuación Policial en Materia de Violencia de Género / Etapa 2% de incremento en la Representatividad de las mujeres en Puestos de Estructura / Persona Subprograma de Cultura de Prevención de la Violencia Familiar y de Género impulsado en al menos municipios de alto índice delictivo / Municipio	0 / 2 = 0.0% 16 / 15 = 106.7% 55 / 25 = 220.0%
Año 2009			
- Banco Nacional de Datos de casos de Violencia contra las Mujeres (Banavim)	4.6 / 15.0 = 30.7%	Número de dependencias federales operando -fase de implementación- del Banavim / Dependencia Número de entidades federativas operando -fase de implementación- del Banavim / Entidad federativa	1 / 3 = 33.3% 5 / 10 = 50.0%
- Prevención del Delito contra las Mujeres		Diseño del Protocolo de actuación policial en materia de violencia de género / Diseño Talleres de perspectiva de género en el modelo de actuación policial / Taller Talleres y conferencias de sensibilización en prevención de la violencia de género / Municipio	100 / 100 = 100% 35 / 32 = 109.4% 50 / 50 = 100.0%

continúa

continúa

Acciones estratégicas ¹	Presupuesto anual pagado / programado (Millones de pesos)	Indicador / Unidad de medida	Realizado / Meta anual
Año 2010 - Banco Nacional de Datos de casos de Violencia contra las Mujeres (Cumplimiento del PIPASEVM) - Prevención del Delito contra las Mujeres (Cumplimiento del PIPA-SEVM)	3.0 / 3.5 = 84.6%	100% del diseño de la segunda fase de sanción del Banavim / Porcentaje Administrar al 100% la información de la fase de atención del Banavim / Porcentaje Número de acciones para impulsar la perspectiva de género dentro de los cuerpos policiales / Acción Número de talleres de Fomento de la Cultura de Prevención de la Violencia de Género (población abierta) / Taller Número de acciones para impulsar la cultura institucional con perspectiva de género/ Acción	100.0 / 100.0 = 100.0% 100.0 / 100.0 = 100.0% 37 / 24 = 154.2% 107 / 122 = 87.7% 20 / 9 = 222.2%

Fuente: CEAMEG con base en el informe del cuarto trimestre 2008, 2009 y 2010 (SHCP, 2009a; 2010a; 2010a; 2011:137-138).

¹ Información proporcionada por la Comisión de Equidad y Género.

* En el Anexo 9A del Decreto de PEF 2008 se incluyen en este programa dos conceptos: Desarrollo de Instrumentos para la Prevención del Delito (Banco Nacional de datos, Cumplimiento a la LGAMVLV), así como el de Fomento de la cultura de la participación ciudadana en la prevención del delito (Cumplimiento a la LGAMVLV). Cada uno de los conceptos fue etiquetado con 15.0 mdp. También es importante mencionar que en el Anexo 9A del Decreto de PEF 2009, el programa se denomina: Fomento de la cultura de la participación ciudadana en la prevención del delito y el respeto a los derechos humanos, y para el ejercicio fiscal 2010, en el Anexo 10 el programa se denomina: Fomento de la cultura de la participación ciudadana en la prevención del delito en el marco de la Equidad y Género (Cumplimiento a la LGAMVLV).

Nota:

Las dos acciones estratégicas de este programa presupuestario han guardado continuidad en el período de 2008 a 2010. Los indicadores y metas relativas al Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (Banavim) refieren a avances en las fases y etapas definidas para la integración de este Banco de datos.

Cuadro 22. Ramo 36 Seguridad Pública
PP: Desarrollo de instrumentos para la prevención del delito *
UR: Dirección General de Recursos Humanos
Ramo 36 Seguridad Pública. Ejercicio fiscal 2008

Acciones estratégicas ¹	Presupuesto anual pagado / programado (Millones de pesos)	Indicador / Unidad de medida	Realizado / Meta anual
Año 2008			
- Capacitar al personal de las instancias policiales para atender los casos de violencia contra las mujeres (Sinavim)	10.0 / 10.0 = 100.0%	Al menos el 10% de Servidores Públicos de la SSP capacitados en conocimientos orientados al cumplimiento de la LGAMVLV / Persona	6 627 / 742 = 893.1%

Fuente: CEAMEG con base en el informe del cuarto trimestre 2008 (SHCP, 2009: 183-184).

¹ Información proporcionada por la Comisión de Equidad y Género.

* Los recursos de este programa presupuestario corresponden al concepto denominado "Dirección General de Recursos Humanos, Capacitación [Cumplimiento a la LGAMVLV]", incluido en el Anexo 9A del Decreto de PEF 2008.

Nota:

El indicador para dar cuenta de la acción estratégica definida para este PP en 2008 no especificó el tipo de personal que recibió capacitación (administrativo u operativo, o en puestos de toma de decisiones). En ese año el PP reportó se rebasada ampliamente la meta programada. La falta de inclusión como programa presupuestario con GEMIG en los años posteriores y, en consecuencia la falta de información a través de informes trimestrales, imposibilita saber si hubo continuidad en la acción referida en el indicador de este PP en 2008.

Cuadro 23. Ramo 38 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
PP: Apoyos institucionales para actividades científicas, tecnológicas y de innovación / Becas para realizar estudios de posgrado (Cumplimiento a la LGAMVLV) *
UR: Dirección General de Vinculación y Participación Ciudadana
Ramo 38 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Ejercicio fiscal 2008, 2009 y 2010

Acciones estratégicas ¹	Presupuesto anual pagado / programado (Millones de pesos)	Indicador / Unidad de medida	Realizado / Meta anual
Año 2008			
- Otorgar recursos para desarrollar investigación multidisciplinaria encaminada a crear modelos de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, así como investigaciones que contribuyan a la igualdad entre los géneros (Shavim)	20.0 / 20.0 = 100.0%	Sin información	Sin información
Año 2009			
- Otorgar recursos para desarrollar investigación multidisciplinaria encaminada a crear modelos de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, así como investigaciones que contribuyan a la igualdad entre los géneros	20.0 / 20.0 = 100.0%	Número de becas otorgadas / Beca	26 / 10 = 260.0%
Año 2010			
- Otorgar recursos para desarrollar investigación multidisciplinaria encaminada a crear modelos de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, así como investigaciones que contribuyan a la igualdad entre los géneros	20.0 / 20.0 = 100.0%	Número de becas otorgadas / Beca	648 / 20 = 3 240.0%

Fuente: CFAMEG con base en el informe del cuarto trimestre 2008, 2009 y 2010 (SHCP, 2009: 185-186; 2010: 225 y 2011:141).

¹ Información proporcionada por la Comisión de Equidad y Género.

* Los recursos de este programa presupuestario corresponden con el concepto denominado "Apoyos institucionales para actividades científicas, tecnológicas y de innovación (Cumplimiento a la LGAMVLV)" incluido en el Anexo 9A del Decreto de PEF 2008.

Nota:

La acción estratégica establecida para este PP no varió en el periodo 2008-2010. En 2008 el PP no presentó información sobre sus indicadores y metas. En 2009 y 2010 se ha mantenido el mismo indicador, que tiene correspondencia con la denominación del programa reportada en 2008, que es el otorgamiento de becas. A través del indicador reportado, debido al carácter general de su contenido, no es posible dar cuenta del tipo de proyectos e investigaciones a los cuales se otorgan los apoyos. Para 2010 llama la atención la disparidad entre la meta programada y realizada con respecto al número de becas otorgadas.

Agradecimientos



todo el equipo del CEAMEG:

Adriana Medina Espino
Adriana Romero de Nova
Alfredo Benítez Lara
Edith Chávez Ramos
Emma Trejo Martínez
Iván Montaña Melgarejo
Janeth Pérez Olvera
Jesús Gutiérrez Hernández
Laura Henríquez Maldonado
Lesley Alexia Ramírez Medina
Leslie Evelyn Villalba Olvera
Leticia Calvario Martínez
Lourdes Concepción Salgado Martínez
Marcela Méndez Navarro
María Isabel De León Carmona
María Mercedes Josefina Estrada Bernal
Martha Araceli Chagoy Valdés
Nuria Gabriela Hernández Abarca
Pedro Ricardo Garza Treviño
Ricardo Soto Ramírez
Roberto Granados López
Rosa Luisa Jordá Gutiérrez
Rossana Elisa Hernández Dávila
Ruth Rosales Reyna
Verónica Páez Hernández

Ángeles Corte Ríos

Anexos

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer

ADOPTADA EN LA CIUDAD DE NUEVA YORK, EL 18 DE DICIEMBRE DE 1979

FIRMADA POR MÉXICO EL 17 DE JULIO DE 1980

APROBADA POR EL SENADO DE LA REPÚBLICA EL 18 DE DICIEMBRE DE 1980

PROMULGADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 12 DE MAYO DE 1981

ES VINCULANTE PARA MÉXICO DESDE EL 23 DE MARZO DE 1981

Los Estados Partes en la presente Convención,

Considerando que la Carta de las Naciones Unidas reafirma la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos del hombre y la mujer,

Considerando que la Declaración Universal de Derechos Humanos reafirma el principio de la no discriminación y proclama que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y que toda persona puede invocar todos los derechos y libertades proclamados en esa Declaración, sin distinción alguna y, por ende, sin distinción de sexo,

Considerando que los Estados Partes en los Pactos Internacionales de Derechos Humanos tienen la obligación de garantizar al hombre y la mujer la

igualdad en el goce de todos los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos,

Teniendo en cuenta las convenciones internacionales concertadas bajo los auspicios de las Naciones Unidas y de los organismos especializados para favorecer la igualdad de derechos entre el hombre y la mujer,

Teniendo en cuenta asimismo las resoluciones, declaraciones y recomendaciones aprobadas por las Naciones Unidas y los organismos especializados para favorecer la igualdad de derechos entre el hombre y la mujer,

Preocupados, sin embargo, al comprobar que a pesar de estos diversos instrumentos las mujeres siguen siendo objeto de importantes discriminaciones,

Recordando que la discriminación contra la mujer viola los principios de la igualdad de derechos y del respeto

de la dignidad humana, que dificulta la participación de la mujer, en las mismas condiciones que el hombre, en la vida política, social, económica y cultural de su país, que constituye un obstáculo para el aumento del bienestar de la sociedad y de la familia y que entorpece el pleno desarrollo de las posibilidades de la mujer para prestar servicio a su país y a la humanidad,

Preocupados por el hecho de que en situaciones de pobreza la mujer tiene un acceso mínimo a la alimentación, la salud, la enseñanza, la capacitación y las oportunidades de empleo, así como a la satisfacción de otras necesidades,

Convencidos de que el establecimiento del nuevo orden económico internacional basado en la equidad y la justicia contribuirá significativamente a la promoción de la igualdad entre el hombre y la mujer,

Subrayando que la eliminación del *apartheid*, de todas las formas de racismo, de discriminación racial, colonialismo, neocolonialismo, agresión, ocupación y dominación extranjeras y de la injerencia en los asuntos internos de los Estados es indispensable para el disfrute cabal de los derechos del hombre y de la mujer,

Afirmando que el fortalecimiento de la paz y la seguridad internacionales, el alivio de la tensión internacional, la cooperación mutua entre todos los Estados con independencia de sus sistemas económicos y sociales, el desarme general y completo y, en particular, el desarme nuclear bajo un control internacional estricto y efectivo, la afirmación de los principios de la justicia, la igualdad y el provecho mutuo en las relaciones entre países y la realización del derecho de los pueblos sometidos a dominación colonial

y extranjera o a ocupación extranjera a la libre determinación y la independencia, así como el respeto de la soberanía nacional y de la integridad territorial, promoverán el progreso y el desarrollo sociales y, en consecuencia, contribuirán al logro de la plena igualdad entre el hombre y la mujer,

Convencidos de que la máximo participación de la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre, en todos los campos, es indispensable para el desarrollo pleno y completo de un país, el bienestar del mundo y la causa de la paz,

Teniendo presente el gran aporte de la mujer al bienestar de la familia y al desarrollo de la sociedad, hasta ahora no plenamente reconocido, la importancia social de la maternidad y la función de los padres en la familia y en la educación de los hijos, y conscientes de que el papel de la mujer en la procreación no debe ser causa de discriminación sino que la educación de los niños exige la responsabilidad compartida entre hombres y mujeres y la sociedad en su conjunto,

Reconociendo que para lograr la plena igualdad entre el hombre y la mujer es necesario modificar el papel tradicional tanto del hombre como de la mujer en la sociedad y en la familia,

Resueltos a aplicar los principios enunciados en la Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer y, para ello, a adoptar las medidas necesarias a fin de suprimir esta discriminación en todas sus formas y manifestaciones,

Han convenido en lo siguiente:

PARTE I

Artículo 1

A los efectos de la presente Convención, la expresión “discriminación contra la mujer” denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

Artículo 2

Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a:

- a) Consagrar, si aún no lo han hecho, en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el principio de la igualdad del hombre y de la mujer y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio;
- b) Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer;
- c) Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales o competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación;

- d) Abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra la mujer y velar porque las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación;
- e) Tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas;
- f) Adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer;
- g) Derogar todas las disposiciones penales nacionales que constituyan discriminación contra la mujer.

Artículo 3

Los Estados Partes tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.

Artículo 4

1. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan

alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.

2. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales, incluso las contenidas en la presente Convención, encaminadas a proteger la maternidad no se considerará discriminatoria.

Artículo 5

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para:

- a) Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres;
- b) Garantizar que la educación familiar incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social y el reconocimiento de la responsabilidad común de hombres y mujeres en cuanto a la educación y al desarrollo de sus hijos, en la inteligencia de que el interés de los hijos constituirá la consideración primordial en todos los casos.

Artículo 6

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer.

PARTE II

Artículo 7

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizando, en igualdad de condiciones con los hombres el derecho a:

- a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;
- b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;
- c) Participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.

Artículo 8

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar a la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre y sin discriminación alguna, la oportunidad de representar a su gobierno en el plano internacional y de participar en la labor de las organizaciones internacionales.

Artículo 9

1. Los Estados Partes otorgarán a las mujeres iguales derechos que a los hombres para adquirir, cambiar o conservar su nacionalidad. Garantizarán en particular, que ni el matrimonio con un extranjero ni el cambio de nacionalidad del marido durante el matrimonio cambien automática-

mente la nacionalidad de la esposa, la conviertan en apátrida o la obliguen a adoptar la nacionalidad del cónyuge.

2. Los Estados Partes otorgarán a la mujer los mismos derechos que al hombre con respecto a la nacionalidad de sus hijos.

PARTE III

Artículo 10

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer, a fin de asegurarle la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación y en particular para asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres:

- a) Las mismas condiciones de orientación en materia de carreras y capacitación profesional, acceso a los estudios y obtención de diplomas en las instituciones de enseñanza de todas las categorías, tanto en zonas rurales como urbanas; esta igualdad deberá asegurarse en la enseñanza preescolar, general, técnica y profesional, incluida la educación técnica superior, así como en todos los tipos de capacitación profesional;
- b) Acceso a los mismos programas de estudios y los mismos exámenes, personal docente del mismo nivel profesional y locales y equipos escolares de la misma calidad;
- c) La eliminación de todo concepto estereotipado de los papeles masculino y femenino en todos los niveles y en todas las formas de enseñanza, mediante el estímulo de la educación mixta y de otros tipos de educación que contribuyan a lograr este obje-

tivo y, en particular, mediante la modificación de los libros y programas escolares y la adaptación de los métodos en enseñanza.

- d) Las mismas oportunidades para la obtención de becas y otras subvenciones para cursar estudios;
- e) Las mismas oportunidades de acceso a los programas de educación complementaria, incluidos los programas de alfabetización funcional y de adultos, con miras en particular a reducir lo antes posible la diferencia de conocimientos existentes entre el hombre y la mujer;
- f) La reducción de la tasa de abandono femenino de los estudios y la organización de programas para aquellas jóvenes y mujeres que hayan dejado los estudios prematuramente;
- g) Las mismas oportunidades para participar activamente en el deporte y la educación física;
- h) Acceso al material informativo específico que contribuya a asegurar la salud y el bienestar de la familia.

Artículo 11

1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, los mismos derechos, en particular:
 - a) El derecho al trabajo como derecho inalienable de todo ser humano;
 - b) El derecho a las mismas oportunidades de empleo, inclusive a la aplicación de los mismos criterios de selección de cuestiones de empleo;
 - c) El derecho a elegir libremente profesión y empleo, el derecho al ascen-

so, a la estabilidad en el empleo y a todas las prestaciones y otras condiciones de servicio, y el derecho al acceso a la formación profesional y al readiestramiento, incluido el aprendizaje, la formación profesional y el adiestramiento periódico;

d) El derecho a igual remuneración, inclusive prestaciones, y a igualdad de trato con respecto a un trabajo de igual valor, así como a igualdad de trato con respecto a la evaluación de la calidad de trabajo;

e) El derecho a la seguridad social, en particular en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar, así como el derecho a vacaciones pagadas;

f) El derecho a la protección de la salud y a la seguridad en las condiciones de trabajo, incluso la salvaguardia de la función de reproducción.

2. A fin de impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad y asegurar la efectividad de su derecho a trabajar, los Estados Partes tomarán medidas adecuadas para:

a) Prohibir, bajo pena de sanciones, el despido por motivo de embarazo o licencia de maternidad y la discriminación en los despidos sobre la base de estado civil;

b) Implantar la licencia de maternidad con sueldo pagado o con prestaciones sociales comparables sin pérdida del empleo previo, la antigüedad o beneficios sociales;

c) Alentar el suministro de los servicios sociales de apoyo necesarios para permitir que los padres combinen las obligaciones para con la familia con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida

pública, especialmente mediante el fomento de la creación y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños;

d) Prestar protección especial a la mujer durante el embarazo en los tipos de trabajos que se haya probado puedan resultar perjudiciales para ella.

3. La legislación protectora relacionada con las cuestiones comprendidas en este artículo será examinada periódicamente a la luz de los conocimientos científicos y tecnológicos y será revisada, derogada o ampliada según corresponda.

Artículo 12

1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso a servicios de atención médica, inclusive los que se refieren a la planificación de la familia.
2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1 *supra*, los Estados Partes garantizarán a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia.

Artículo 13

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en otras esferas de la vida económica y social a fin

de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, los mismos derechos, en particular:

El derecho a prestaciones familiares;

El derecho a obtener préstamos bancarios, hipotecas y otras formas de crédito financiero;

El derecho a participar en actividades de esparcimiento, deportes y en todos los aspectos de la vida cultural.

Artículo 14

1. Los Estados Partes tendrán en cuenta los problemas especiales a que hace frente la mujer rural y el importante papel que desempeña en la supervivencia económica de su familia, incluido su trabajo en los sectores no monetarios de la economía, y tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar la aplicación de las disposiciones de la presente Convención a la mujer de las zonas rurales.

2. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a:

Participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo a todos los niveles;

Tener acceso a servicios adecuados de atención médica, inclusive información, asesoramiento y servicios en materia de planificación de la familia;

Beneficiarse directamente de los programas de seguridad social;

Obtener todos los tipos de educación y de formación, académica y no académica, incluidos los relaciona-

dos con la alfabetización funcional, así como, entre otros, los beneficios de todos los servicios comunitarios y de divulgación a fin de aumentar su capacidad técnica;

Organizar grupos de autoayuda y cooperativas a fin de obtener igualdad de acceso a las oportunidades económicas mediante el empleo por cuenta propia o por cuenta ajena;

Participar en todas las actividades comunitarias;

Obtener acceso a los créditos y préstamos agrícolas, a los servicios de comercialización y a las tecnologías apropiadas, y recibir un trato igual en los planes de reforma agraria y de reasentamiento;

Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones.

PARTE IV

Artículo 15

1. Los Estados Partes reconocerán a la mujer la igualdad con el hombre ante la ley.
2. Los Estado Partes reconocerán a la mujer, en materias civiles, una capacidad jurídica idéntica a la del hombre y las mismas oportunidades para el ejercicio de esa capacidad. En particular, le reconocerán a la mujer iguales derechos para firmar contratos y administrar bienes y le dispensarán un trato igual en todas las etapas del procedimiento en las cortes de justicia y los tribunales.

3. Los Estados Partes convienen en que todo contrato o cualquier otro instrumento privado con efecto jurídico que tienda a limitar la capacidad jurídica de la mujer se considerará nulo.
4. Los Estados Partes reconocerán al hombre y a la mujer los mismos derechos con respecto a la legislación relativa al derecho de las personas a circular libremente y a la libertad para elegir su residencia y domicilio.

Artículo 16

1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares y, en particular, asegurarán, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres:

El mismo derecho para contraer matrimonio;

El mismo derecho para elegir libremente cónyuge y contraer matrimonio sólo por su libre albedrío y su pleno consentimiento;

Los mismos derechos y responsabilidades durante el matrimonio y con ocasión de su disolución;

Los mismos derechos y responsabilidades como progenitores, cualquiera que sea su estado civil, en materias relacionadas con sus hijos; en todos los casos, los intereses de los hijos serán la consideración primordial;

Los mismos derechos a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos y a tener acceso la información, la educación y los medios que les permitan ejercer estos derechos;

Los mismos derechos y responsabilidades respecto de la tutela, curatela, custodia y adopción de los hijos, o instituciones análogas cuando quiera que estos conceptos existan en la legislación nacional; en todos los casos, los intereses de los hijos serán la consideración primordial;

Los mismos derechos personales como marido y mujer, entre ellos el derecho a elegir apellido, profesión y ocupación; Los mismos derechos a cada uno de los cónyuges en materia de propiedad, compras, gestión, administración, goce y disposición de los bienes, tanto a título gratuito como oneroso.

2. No tendrán ningún efecto jurídico los esponsales y el matrimonio de niños y se adoptarán todas las medidas necesarias, incluso de carácter legislativo, para fijar una edad mínima para la celebración del matrimonio y hacer obligatoria la inscripción del matrimonio en un registro oficial.

Artículo 17

1. Con el fin de examinar los progresos realizados en la aplicación de la presente Convención, se establecerá un Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (denominado en adelante el Comité) compuesto, en el momento de la entrada en vigor de la Convención, de dieciocho y, después de su ratificación o adhesión por el trigésimo quinto Estado Parte, de veintitrés expertos de gran prestigio moral y competencia en la esfera abarcada por la Convención. Los expertos serán elegidos por los Estados Partes entre sus nacionales, y ejercerán sus funciones a título personal; se tendrán en cuenta una

distribución geográfica equitativa y la representación de las diferentes formas de civilización, así como los principales sistemas jurídicos.

2. Los miembros de Comité serán elegidos en votación secreta de una lista de personas designadas por los Estados Partes. Cada uno de los Estados Partes podrá designar una persona entre sus propios nacionales.
3. La elección inicial se celebrará seis meses después de la fecha de entrada en vigor de la presente Convención. Al menos tres meses antes de la fecha de cada elección, el Secretario General de las Naciones Unidas dirigirá una carta a los Estados Partes invitándolos a presentar sus candidaturas en un plazo de dos meses. El Secretario General preparará una lista por orden alfabético de todas las personas designadas de este modo, indicando los Estados Partes que las han designado, y la comunicará a los Estados Partes.
4. Los miembros de Comité serán elegidos en una reunión de los Estados Partes que será convocada por el Secretario General y se celebrará en la Sede de las Naciones Unidas. En esta reunión, para la cual formarán quórum dos tercios de los Estados Partes, se considerarán elegidos para el Comité los candidatos que obtengan el mayor número de votos y la mayoría absoluta de los votos de los representantes de los Estados Partes presentes y votantes.
5. Los miembros de Comité serán elegidos por cuatro años. No obstante, el mandato de nueve de los miembros elegidos en la primera elección expirará al cabo de dos años; inmediatamente después de la primera

elección el Presidente del Comité designará por sorteo los nombres de esos nueve miembros.

6. La elección de los cinco miembros adicionales del Comité se celebrará de conformidad con lo dispuesto en los párrafos 2, 3 y 4 del presente artículo, después de que el trigésimo quinto Estado Parte haya ratificado la Convención o se haya adherido a ella. El mandato de dos de los miembros adicionales elegidos en esta ocasión, cuyos nombres designará por sorteo el Presidente de Comité, expirará al cabo de dos años.
7. Para cubrir las vacantes imprevistas, el Estado Parte cuyo experto haya cesado en sus funciones como miembro del Comité designará entre sus nacionales a otro experto a reserva de la aprobación del Comité.
8. Los miembros del Comité, previa aprobación de la Asamblea General, percibirán emolumentos de los fondos de las Naciones Unidas en la forma y condiciones que la Asamblea determine, teniendo en cuenta la importancia de las funciones del Comité.
9. El Secretario General de las Naciones Unidas proporcionará el personal y los servicios necesarios para el desempeño eficaz de las funciones del Comité en virtud de la presente Convención.

Artículo 18

1. Los Estados Partes se comprometen a someter al Secretario General de las Naciones Unidas, para que lo examine el Comité, un informe sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que hayan adoptado para hacer efectivas las

disposiciones de la presente Convención y sobre los progresos realizados en este sentido:

En el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la Convención para el Estado de que se trate; y

En lo sucesivo por lo menos cada cuatro años y, además, cuando el Comité lo solicite.

2. Se podrán indicar en los informes los factores y las dificultades que afecten al grado de cumplimiento de las obligaciones impuestas por la presente Convención.

Artículo 19

El comité aprobará su propio reglamento.

El comité elegirá su Mesa por un período dos años.

Artículo 20

1. El comité se reunirá normalmente todos los años por un período que no exceda de dos semanas para examinar los informes que se le presenten de conformidad con el artículo 18 de la presente Convención.
2. Las reuniones del Comité se celebrarán normalmente en la Sede de las Naciones Unidas o en cualquier otro sitio conveniente que determine el Comité.

Artículo 21

1. El comité, por conducto del Consejo Económico y Social, informará anualmente a la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre sus actividades y podrá hacer sugerencias y recomendaciones de carácter general basados en el examen de

los informes y de los datos transmitidos por los Estados Partes. Estas sugerencias y recomendaciones de carácter general se incluirán en el informe del Comité junto con las observaciones, si las hubiere, de los Estados Partes.

2. El Secretario General transmitirá los informes del Comité a la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer para su información.

Artículo 22

Los organismos especializados tendrán derecho a estar representados en el examen de la aplicación de las disposiciones de la presente Convención que correspondan a la esfera de sus actividades. El Comité podrá invitar a los organismos especializados a que presenten informes sobre la aplicación de la Convención en las áreas que correspondan a la esfera de sus actividades.

PARTE VI

Artículo 23

Nada de lo dispuesto en la presente Convención afectará a disposición alguna que sea más conducente al logro de la igualdad entre hombres y mujeres y que pueda formar de:

- La legislación de un Estado Parte; o
- Cualquier otra convención, tratado o acuerdo internacional vigente en ese Estado.

Artículo 24

Los Estados Partes se comprometen a adoptar todas las medidas necesarias en el ámbito nacional para conseguir la

plena realización de los derechos reconocidos en la presente Convención.

Artículo 25

1. La presente Convención estará abierta a la firma de todos los Estados.
2. Se designa al Secretario General de las Naciones Unidas depositario de la presente Convención.
3. La presente Convención está sujeta a ratificación. Los instrumentos de ratificación se depositarán en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.
4. La presente Convención estará abierta a la adhesión de todos los Estados. La adhesión se efectuará depositando un instrumento de adhesión en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

Artículo 26

1. En cualquier momento, cualquiera de los Estados Partes podrá formular una solicitud de revisión de la presente Convención mediante comunicación escrita dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas.
2. La Asamblea General de las Naciones Unidas decidirá las medidas que, en su caso, hayan de adoptarse en lo que respecta a esa solicitud.

Artículo 27

1. La presente Convención entrará en vigor el trigésimo día a partir de la fecha en que haya sido depositado en poder del Secretario General de las Naciones Unidas el vigésimo instrumento de ratificación o de adhesión.

2. Para cada Estado que ratifique la Convención o se adhiera a ella después de haber sido depositado el vigésimo instrumento de ratificación o de adhesión, la Convención entrará en vigor el trigésimo día a partir de la fecha en que tal Estado haya depositado su instrumento de ratificación o adhesión.

Artículo 28

1. El Secretario General de las Naciones Unidas recibirá y comunicará a todos los Estados el texto de las reservas formuladas por los Estados en el momento de la ratificación o de la adhesión.
2. No se aceptará ninguna reserva incompatible con el objeto y el propósito de la presente Convención.
3. Toda reserva podrá ser retirada en cualquier momento por medio de una notificación a estos efectos dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas, quien informará de ello a todos los Estados. Esta notificación surtirá efecto en la fecha de su recepción.

Artículo 29

1. Toda controversia que surja entre dos o más Estados Partes con respecto a la interpretación o aplicación de la presente Convención que no se solucione mediante negociaciones se someterá al arbitraje a petición de uno de ellos. Si en el plazo de seis meses contados a partir de la fecha de presentación de solicitud de arbitraje las partes no consiguen ponerse de acuerdo sobre la forma del mismo, cualquiera de las partes podrá someter la

controversia a la Corte Internacional de Justicia, mediante una solicitud presentada de conformidad con el Estatuto de la Corte.

2. Todo Estado Parte, en el momento de la firma o ratificación de la presente Convención o de su adhesión a la misma, podrá declarar que no se considera obligado por el párrafo 1 del presente artículo. Los demás Estados Partes no estarán obligados por ese párrafo ante ningún Estado Parte que haya formulado esa reserva.

3. Todo Estado Parte que haya formulado la reserva prevista en el párrafo 2 del presente artículo podrá retirarla en cualquier momento notificándolo al Secretario General de las Naciones Unidas.

Artículo 30

La presente Convención, cuyos textos en árabe, chino, español, francés, inglés y ruso son igualmente auténticos, se depositará en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

Recomendaciones generales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra las Mujeres

Como su nombre lo indica, las recomendaciones de los organismos internacionales de derechos humanos son sugerencias o exhortos concretos a los gobiernos, relacionados con las medidas o acciones que éstos deben implementar, a fin de mejorar la tutela o garantía de algún o algunos derechos humanos o revertir situaciones de violación de los mismos.

A pesar de que el nombre de "recomendación" pueda sugerir que no existe una obligación para el Estado, lo cierto es que, al ser éste miembro de un organismo internacional o haber suscrito y ratificado un instrumento internacional de derechos humanos, se obliga a acatar las disposiciones que de él emanen o que éste señale, dentro de las cuales se ubican las recomendaciones.

Los instrumentos de derechos humanos generalmente cuentan con un comité encargado, tanto de dar seguimiento a las disposiciones contenidas en él, como de emitir las recomendaciones que estime necesarias para lograr el cumplimiento cabal de las mismas. Estas recomendaciones pueden ser generales —dirigidas a todos los Estados Parte de un instrumento internacional—, o específicas, es decir, destinadas a un Estado en particular, derivadas del análisis de la situación de los derechos humanos en él.

La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) tiene para tal fin al **Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (COCEDAW)**,

integrado por 23 expertos que pueden hacer sugerencias y recomendaciones de carácter general basadas en el examen de los informes y de los datos transmitidos por los Estados Parte. Asimismo, puede hacer recomendaciones específicas sobre asuntos concretos que requieran de atención inmediata por parte de un Estado.

Generalmente se realizan recomendaciones a los tres órdenes de gobierno, tanto general como específicamente, a un país determinado. En este sentido, el poder legislativo es objeto de recomendaciones debido a sus labores propias, las cuales constituyen uno de los frentes más importantes para el ejercicio de los derechos humanos. Estas recomendaciones deben ser acatadas por el poder legislativo e incorporadas en su quehacer diario, a fin de que el Estado mexicano pueda cumplir con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

La primera recomendación emitida por el COCEDAW sobre la violencia contra las mujeres fue la Núm. 12, durante su octavo periodo de sesiones en 1989. La recomendación fue titulada *Violencia contra la Mujer*.

Años más tarde, en 1992 durante el decimoprimer periodo de sesiones del Comité, éste emitió la recomendación general Núm. 19, también titulada *La Violencia contra la Mujer*. En la sección de antecedentes, el COCEDAW reconoció que la violencia contra la mujer es una forma de discriminación que impide gravemente que goce de derechos y libertades en pie

de igualdad con el hombre y que los informes de los Estados Parte no siempre reflejaban de manera apropiada la estrecha relación entre la discriminación contra la mujer, la violencia contra ellas, y las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Otra de las grandes aportaciones de esta recomendación es que estableció que la Convención aplica a la violencia perpetrada por las autoridades públicas, aunque no se limita a los actos cometidos por los gobiernos o en su nombre; los Estados también pueden ser responsables de actos privados si no adoptan medidas con la diligencia debida para impedir la violación de los derechos o para investigar y castigar los actos de violencia e indemnizar a las víctimas.

Encontramos consideraciones en torno a la violencia familiar también en la recomendación general Núm. 21 de 1994, sobre la igualdad en el matrimonio y en las relaciones familiares. Al respecto, el Comité señala que las disposiciones de la recomendación general Núm. 19 relativa a la violencia contra la mujer, son de gran importancia para que ella pueda disfrutar de sus derechos y libertades en condiciones de igualdad. Por tanto, insta a los Estados Parte a aplicar esta recomendación general a fin de que, en la vida pública y familiar, las mujeres no sean objeto de violencia por razón de su sexo, lo que las priva de manera grave de sus derechos y libertades individuales.

RECOMENDACIONES GENERALES
DEL COCEDAW EN MATERIA DE
VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES
RECOMENDACIÓN GENERAL N° 12
(Octavo período de sesiones, 1989)

Violencia contra la mujer
El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer,

Considerando que los artículos 2, 5, 11, 12 y 16 de la Convención obligan a los Estados Partes a proteger a la mujer contra cualquier tipo de violencia que se produzca en la familia, en el trabajo o en cualquier otro ámbito de la vida social,

Teniendo en cuenta la resolución 1988/27 del Consejo Económico y Social,

Recomienda que los Estados Partes que incluyan en sus informes periódicos al Comité información sobre:

1. La legislación vigente para protegerla de la frecuencia de cualquier tipo de violencia en la vida cotidiana (la violencia sexual, malos tratos en el ámbito familiar, acoso sexual en el lugar de trabajo, etc.);
2. Otras medidas adoptadas para erradicar esa violencia;
3. Servicios de apoyo a las mujeres que sufren agresiones o malos tratos;
4. Datos estadísticos sobre la frecuencia de cualquier tipo de violencia contra la mujer y sobre las mujeres víctimas de la violencia

RECOMENDACIÓN GENERAL N° 19
(11° período de sesiones, 1992)

La violencia contra la mujer

Antecedentes

1. La violencia contra la mujer es una forma de discriminación que impide gravemente que goce de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre.
2. En 1989, el Comité recomendó que los Estados incluyeran en sus informes información sobre la violencia y sobre las medidas adoptadas para hacerle frente (Recomendación general N° 12, octavo período de sesiones).
3. En el décimo período de sesiones, celebrado en 1991, se decidió dedicar parte del 11° período de sesiones al

- debate y estudio del artículo 6 y otros artículos de la Convención relacionados con la violencia contra la mujer, el hostigamiento sexual y la explotación de la mujer. El tema se eligió en vista de la celebración en 1993 de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos convocada por la Asamblea General en su resolución 45/155, de 18 de diciembre de 1990.
4. El Comité llegó a la conclusión de que los informes de los Estados Partes no siempre reflejaban de manera apropiada la estrecha relación entre la discriminación contra la mujer, la violencia contra ellas, y las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales. La aplicación cabal de la Convención exige que los Estados Partes adopten medidas positivas para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer.
 5. El Comité sugirió a los Estados Partes que al examinar sus leyes y políticas, y al presentar informes de conformidad con la Convención tuviesen en cuenta las siguientes observaciones del Comité con respecto a la violencia contra la mujer.
Observaciones generales
 6. El artículo 1 de la Convención define la discriminación contra la mujer. Esa definición incluye la violencia basada en el sexo, es decir, la violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada. Incluye actos que infligen daños o sufrimientos de índole física, mental o sexual, amenazas de cometer esos actos, coacción y otras formas de privación de la libertad. La violencia contra la mujer puede contravenir disposiciones de la Convención, sin tener en cuenta si hablan expresamente de la violencia.
 7. La violencia contra la mujer, que menoscaba o anula el goce de sus derechos humanos y sus libertades fundamentales en virtud del derecho internacional o de los diversos convenios de derechos humanos, constituye discriminación, como la define el artículo 1 de la Convención. Esos derechos y libertades comprenden:
 - a) El derecho a la vida;
 - b) El derecho a no ser sometido a torturas o a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;
 - c) El derecho a protección en condiciones de igualdad con arreglo a normas humanitarias en tiempo de conflicto armado internacional o interno;
 - d) El derecho a la libertad y a la seguridad personales;
 - e) El derecho a igualdad ante la ley;
 - f) El derecho a igualdad en la familia;
 - g) El derecho al más alto nivel posible de salud física y mental;
 - h) El derecho a condiciones de empleo justas y favorables.
 8. La Convención se aplica a la violencia perpetrada por las autoridades públicas. Esos actos de violencia también pueden constituir una violación de las obligaciones del Estado en virtud del derecho internacional sobre derechos humanos u otros convenios, además de violar la Convención.
 9. No obstante, cabe subrayar que, de conformidad con la Convención, la discriminación no se limita a los actos cometidos por los gobiernos o en su nombre (véanse los incisos e) y f) del artículo 2 y el artículo 5). Por ejemplo, en virtud del inciso e) del artículo 2 de la Convención, los Estados Partes se comprometen a adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer prac-

ticada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas. En virtud del derecho internacional y de pactos específicos de derechos humanos, los Estados también pueden ser responsables de actos privados si no adoptan medidas con la diligencia debida para impedir la violación de los derechos o para investigar y castigar los actos de violencia e indemnizar a las víctimas.

Observaciones sobre disposiciones concretas de la Convención

Artículos 2 y 3

10. Los artículos 2 y 3 establecen una obligación amplia de eliminar la discriminación en todas sus formas, además de obligaciones específicas en virtud de los artículos 5 a 16.

Inciso f) del artículo 2, artículo 5 e inciso c) del artículo 10

11. Las actitudes tradicionales, según las cuales se considera a la mujer como subordinada o se le atribuyen funciones estereotipadas perpetúan la difusión de prácticas que entrañan violencia o coacción, como la violencia y los malos tratos en la familia, los matrimonios forzados, el asesinato por presentar dotes insuficientes, los ataques con ácido y la circuncisión femenina. Esos prejuicios y prácticas pueden llegar a justificar la violencia contra la mujer como una forma de protección o dominación. El efecto de dicha violencia sobre su integridad física y mental es privarla del goce efectivo, el ejercicio y aun el conocimiento de sus derechos humanos y libertades fundamentales. Si bien en esta observación se hace hincapié en la violencia real o las amenazas de violencia, sus consecuencias básicas contribuyen a mantener a la mujer subordinada, a su escasa participación en política y a su nivel inferior

de educación y capacitación y de oportunidades de empleo.

12. Estas actitudes también contribuyen a la difusión de la pornografía y a la representación y otro tipo de explotación comercial de la mujer como objeto sexual, antes que como persona. Ello, a su vez, contribuye a la violencia contra la mujer.

Artículo 6

13. En el artículo 6 se exige a los Estados que adopten medidas para suprimir todas las formas de trata y explotación de la prostitución de la mujer.

14. La pobreza y el desempleo aumentan las oportunidades de trata. Además de las formas establecidas, hay nuevas formas de explotación sexual, como el turismo sexual, la contratación de trabajadoras domésticas de países en desarrollo en los países desarrollados y el casamiento de mujeres de los países en desarrollo con extranjeros. Estas prácticas son incompatibles con la igualdad de derechos y con el respeto a los derechos y la dignidad de las mujeres y las ponen en situaciones especiales de riesgo de sufrir violencia y malos tratos.

15. La pobreza y el desempleo obligan a muchas mujeres, incluso a muchachas, a prostituirse. Las prostitutas son especialmente vulnerables a la violencia porque su condición, que puede ser ilícita, tiende a marginarlas. Necesitan la protección de la ley contra la violación y otras formas de violencia.

16. Las guerras, los conflictos armados y la ocupación de territorios conducen frecuentemente a un aumento de la prostitución, la trata de mujeres y actos de agresión sexual contra la mujer, que requiere la adopción de medidas protectoras y punitivas.

Artículo 11

17. La igualdad en el empleo puede verse seriamente perjudicada cuando se las somete a violencia, por su condición de mujeres, por ejemplo, el hostigamiento sexual en el lugar de trabajo.
18. El hostigamiento sexual incluye un comportamiento de tono sexual tal como contactos físicos e insinuaciones, observaciones de tipo sexual, exhibición de pornografía y exigencias sexuales, verbales o de hecho. Este tipo de conducta puede ser humillante y puede constituir un problema de salud y de seguridad; es discriminatoria cuando la mujer tiene motivos suficientes para creer que su negativa podría causarle problemas en el trabajo, en la contratación o el ascenso inclusive, o cuando crea un medio de trabajo hostil.

Artículo 12

19. El artículo 12 requiere que los Estados Partes adopten medidas que garanticen la igualdad en materia de servicios de salud. La violencia contra la mujer pone en peligro su salud y su vida.
20. En algunos Estados existen prácticas perpetuadas por la cultura y la tradición que son perjudiciales para la salud de las mujeres y los niños. Incluyen restricciones dietéticas para las mujeres embarazadas, la preferencia por los hijos varones y la circuncisión femenina o mutilación genital.

Artículo 14

21. Las mujeres de las zonas rurales corren el riesgo de ser víctimas de violencia a causa de la persistencia de actitudes tradicionales relativas a la subordinación de la mujer en muchas comunidades rurales. Las niñas de esas comunidades corren un riesgo especial de actos de violencia y explo-

tación sexual cuando dejan la comunidad para buscar trabajo en la ciudad.

Artículo 16 (y artículo 5)

22. La esterilización y el aborto obligatorios influyen adversamente en la salud física y mental de la mujer y violan su derecho a decidir el número y el espaciamiento de sus hijos.
23. La violencia en la familia es una de las formas más insidiosas de violencia contra la mujer. Existe en todas las sociedades. En las relaciones familiares, se somete a las mujeres de cualquier edad a violencia de todo tipo, como lesiones, violación, otras formas de violencia sexual, violencia mental y violencia de otra índole, que se ven perpetuadas por las actitudes tradicionales. La falta de independencia económica obliga a muchas mujeres a permanecer en situaciones violentas. La negación de sus responsabilidades familiares por parte de los hombres puede ser una forma de violencia y coerción. Esta violencia compromete la salud de la mujer y entorpece su capacidad de participar en la vida familiar y en la vida pública en condiciones de igualdad.

Recomendaciones concretas

24. A la luz de las observaciones anteriores, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer recomienda que:
 - a) Los Estados Partes adopten medidas apropiadas y eficaces para combatir los actos públicos o privados de violencia por razones de sexo.
 - b) Los Estados Partes velen por que las leyes contra la violencia y los malos tratos en la familia, la violación, los ataques sexuales y otro tipo de violencia contra la mujer protejan de manera adecuada a todas las mujeres y respe-

ten su integridad y su dignidad. Debe proporcionarse a las víctimas protección y apoyo apropiados. Es indispensable que se capacite a los funcionarios judiciales, los agentes del orden público y otros funcionarios públicos para que apliquen la Convención.

c) Los Estados Partes alienten la recopilación de estadísticas y la investigación de la amplitud, las causas y los efectos de la violencia y de la eficacia de las medidas para prevenir y responder a ella.

d) Se adopten medidas eficaces para garantizar que los medios de comunicación respeten a la mujer y promuevan el respeto de la mujer.

e) En los informes que presenten, los Estados Partes individualicen la índole y el alcance de las actitudes, costumbres y prácticas que perpetúan la violencia contra la mujer, y el tipo de violencia que engendran. Se debe informar sobre las medidas que hayan tomado para superar la violencia y sobre los resultados obtenidos.

f) Se adopten medidas eficaces para superar estas actitudes y prácticas. Los Estados deben introducir programas de educación y de información que ayuden a suprimir prejuicios que obstaculizan el logro de la igualdad de la mujer (Recomendación N° 3, 1987).

g) Se adopten medidas preventivas y punitivas para acabar la trata de mujeres y la explotación sexual.

h) En sus informes, los Estados Partes describan la magnitud de todos estos problemas y las medidas, hasta disposiciones penales y medidas preventivas o de rehabilitación, que se hayan adoptado para proteger a las mujeres que se prostituyan o sean víctimas de trata y de otras formas de explotación

sexual. También deberá darse a conocer la eficacia de estas medidas.

i) Se prevean procedimientos eficaces de denuncia y reparación, la indemnización inclusive.

j) Los Estados Partes incluyan en sus informes datos sobre el hostigamiento sexual y sobre las medidas adoptadas para proteger a la mujer del hostigamiento sexual y de otras formas de violencia o coacción en el lugar de trabajo.

k) Los Estados Partes establezcan o apoyen servicios destinados a las víctimas de violencia en el hogar, violaciones, violencia sexual y otras formas de violencia contra la mujer, entre ellos refugios, el empleo de trabajadores sanitarios especialmente capacitados, rehabilitación y asesoramiento.

l) Los Estados Partes adopten medidas para poner fin a estas prácticas y tengan en cuenta las recomendaciones del Comité sobre la circuncisión femenina (Recomendación N° 14) al informar sobre cuestiones relativas a la salud.

m) Los Estados Partes aseguren que se tomen medidas para impedir la coacción con respecto a la fecundidad y la reproducción, y para que las mujeres no se vean obligadas a buscar procedimientos médicos riesgosos, como abortos ilegales, por falta de servicios apropiados en materia de control de la natalidad.

n) Los Estados Partes den a conocer en sus informes la amplitud de estos problemas e indiquen las medidas que hayan adoptado y sus resultados.

o) Los Estados Partes garanticen que en las zonas rurales los servicios para víctimas de la violencia sean asequibles a las mujeres y que, de ser necesario, se presten servicios especiales a las comunidades aisladas.

p) Las medidas destinadas a proteger de la violencia incluyan las oportunidades de capacitación y empleo y la supervisión de las condiciones de trabajo de empleadas domésticas.

q) Los Estados Partes informen acerca de los riesgos para las mujeres de las zonas rurales, la amplitud y la índole de la violencia y los malos tratos a que se las somete y su necesidad de apoyo y otros servicios y la posibilidad de conseguirlos, y acerca de la eficacia de las medidas para superar la violencia.

r) Entre las medidas necesarias para resolver el problema de la violencia en la familia figuren las siguientes:

- i) sanciones penales en los casos necesarios y recursos civiles en caso de violencia en el hogar;
- ii) legislación que elimine la defensa del honor como justificación para atacar a las mujeres de la familia o darles muerte;
- iii) servicios, entre ellos, refugios, asesoramiento y programas de rehabilitación, para garantizar que las víctimas de violencia en la familia estén sanas y salvas;
- iv) programas de rehabilitación para los culpables de violencia en el hogar;
- v) servicios de apoyo para las familias en las que haya habido un caso de incesto o de abuso deshonesto.

s) Los Estados Partes informen acerca de la amplitud de la violencia en el hogar y el abuso deshonesto y sobre las medidas preventivas, punitivas y correctivas que hayan adoptado.

t) Los Estados Partes adopten todas las medidas jurídicas y de otra índole que sean necesarias para proteger eficazmente a las mujeres contra la violencia, entre ellas:

- i) medidas jurídicas eficaces, como sanciones penales, recursos civiles

e indemnización para protegerlas contra todo tipo de violencia, hasta la violencia y los malos tratos en la familia, la violencia sexual y el hostigamiento en el lugar de trabajo;

- ii) medidas preventivas, entre ellas programas de información y educación para modificar las actitudes relativas al papel y la condición del hombre y de la mujer;
- iii) medidas de protección, entre ellas refugios, asesoramiento, rehabilitación y servicios de apoyo para las mujeres que son víctimas de violencia o que se encuentren en peligro de serlo.

u) Los Estados Partes informen sobre todas las formas de violencia contra la mujer e incluyan todos los datos de que dispongan acerca de la frecuencia de cada una y de sus efectos para las mujeres víctimas.

v) Los informes de los Estados Partes incluyan información acerca de las medidas jurídicas y de prevención y protección que se hayan adoptado para superar el problema de la violencia contra la mujer y acerca de la eficacia de esas medidas

Recomendaciones específicas del COCEDAW al Estado mexicano en materia de violencia contra las mujeres

En agosto de 2006 el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres COCEDAW recomendó a México de manera específica que, a la luz de la recomendación general Núm. 19, adoptara sin demora todas las medidas necesarias para poner fin a la violencia perpetrada contra la mujer por cualquier persona, organización o empresa, así como a la violencia cometida

por agentes estatales, o derivada de sus acciones u omisiones, a todos los niveles. Instó a México a que acelerara la aprobación de la enmienda del Código Penal para tipificar el feminicidio como delito, y a que procediera a la aprobación sin demora del proyecto de Ley General para el Acceso de las Mujeres a una Vida sin Violencia.

Entre estas recomendaciones, el Comité también recomendó la aplicación de una estrategia integral que incluya iniciativas de prevención en las que participen los medios de comunicación y programas de educación pública destinados a modificar las actitudes sociales, culturales y tradicionales que se hallan en el origen de la violencia contra la mujer y que la perpetúan. Asimismo, se instó a nuestro país a mejorar el acceso de las víctimas a la justicia y a garantizar sistemáticamente se imponga un castigo efectivo a los culpables y que las víctimas se puedan beneficiar de programas de protección.

**Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer
36° período de sesiones**

7 a 25 de agosto de 2006

Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: México

1. El Comité examinó el sexto informe periódico de México (CEDAW/C/MEX/6) en sus sesiones 751ª y 752ª, celebradas el 17 de agosto de 2006 (véanse CEDAW/SR.751 y 752). La lista de cuestiones y preguntas del Comité figura en el documento CEDAW/C/MEX/Q/6 y las respuestas de México figuran en el documento CEDAW/C/MEX/Q/6/Add.1.

Introducción

2. El Comité encomia al Estado Parte por su sexto informe periódico, que siguió las directrices del Comité y se remitió a las observaciones finales anteriores y a sus recomendaciones generales. El Comité agradece al Estado Parte las respuestas que presentó por escrito a la lista de cuestiones y preguntas planteadas por el grupo de trabajo anterior al período de sesiones, así como la presentación oral y las aclaraciones adicionales ofrecidas en respuesta a las preguntas formuladas oralmente por el Comité.
3. El Comité encomia al Estado Parte por el envío de una delegación numerosa y de alto nivel, encabezada por la Presidenta del Instituto Nacional de las Mujeres, que incluía a representantes de los poderes judicial y legislativo; las secretarías de relaciones exteriores, trabajo y previsión social, salud, educación y seguridad pública; y las instituciones especializadas. El Comité expresa su reconocimiento por el diálogo franco y constructivo que tuvo lugar entre la delegación y los miembros del Comité.

Aspectos positivos

4. El Comité encomia al Estado Parte por la aprobación en 2006 de la Ley general para la igualdad entre mujeres y hombres.
5. El Comité encomia al Estado Parte por el fortalecimiento del Instituto Nacional de las Mujeres como su mecanismo nacional para el adelanto de la mujer y observa con reconocimiento la promoción de su presidenta al rango ministerial, así como la existencia de recursos financieros y humanos adicionales y la

mayor influencia del Instituto en los planos federal, estatal y municipal.

6. El Comité acoge con satisfacción la creación del Sistema Estatal de Indicadores de Género.

Principales esferas de preocupación y recomendaciones

7. Recordando la obligación del Estado Parte de aplicar de manera sistemática y continua todas las disposiciones de la Convención, el Comité considera que las preocupaciones y recomendaciones que se señalan en las presentes observaciones finales requieren la atención prioritaria del Estado Parte desde el momento actual hasta la fecha de presentación del próximo informe periódico. En consecuencia, el Comité insta al Estado Parte a que, en sus actividades de aplicación se centre en esas esferas y a que en su próximo informe periódico comunique las medidas adoptadas y los resultados conseguidos. Insta también al Estado Parte a que presente a todas las secretarías competentes y al Congreso las presentes observaciones finales a fin de garantizar su aplicación cabal.
8. El Comité observa con preocupación el que no haya una armonización sistemática de la legislación y de otras normas federales, estatales y municipales con la Convención, lo cual tiene como consecuencia la persistencia de leyes discriminatorias en varios estados y dificulta la aplicación efectiva de la Convención. El Comité lamenta las escasas explicaciones proporcionadas sobre los mecanismos existentes para que los estados cumplan las leyes federales y los tratados internacionales de derechos humanos en que México

es parte, así como sobre las medidas que se toman cuando los estados y municipios no adoptan las reformas legislativas necesarias para garantizar su cumplimiento.

9. El Comité insta al Estado Parte a que conceda una alta prioridad a la armonización de las leyes y las normas federales, estatales y municipales con la Convención, en particular mediante la revisión de las disposiciones discriminatorias vigentes, con el fin de garantizar que toda la legislación se adecue plenamente al artículo 2 y a otras disposiciones pertinentes de la Convención. El Comité insta al Estado Parte a que ponga en marcha un mecanismo eficaz para asegurar y supervisar este proceso de armonización. Recomienda que el Estado Parte adopte medidas para fomentar la concienciación sobre la Convención y las recomendaciones generales del Comité destinadas, entre otros, a los diputados y senadores, los funcionarios públicos, el poder judicial y los abogados a nivel federal, estatal y municipal.
10. Tomando nota de la aprobación de la Ley general para la igualdad entre mujeres y hombres, destinada a establecer un vínculo obligatorio entre los niveles federal y estatal en la formulación de políticas y disposiciones legislativas, el Comité observa con preocupación que no existen mecanismos suficientes para coordinar y lograr la interacción con los estados y los municipios en este proceso. Preocupa al Comité que la inexistencia de este mecanismo de coordinación suponga un obstáculo para las iniciativas federales y estatales destinadas a lograr el disfrute de los derechos humanos por la mujer y provoque una fragmentación de las activi-

dades. Si bien el Comité acoge con satisfacción el hecho de que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos haya sido designada como institución encargada del seguimiento y evaluación de la Ley general para la igualdad entre mujeres y hombres, le preocupa que quizás esta institución no cuente con los conocimientos especializados en cuestiones de género ni con los recursos humanos y financieros necesarios para desempeñar esa función.

11. El Comité insta al Estado Parte a que ponga en marcha mecanismos de coordinación y seguimiento destinados a lograr la armonización y aplicación efectivas de los programas y políticas relativos a la igualdad de género, así como la aplicación de la Ley general para la igualdad entre mujeres y hombres a nivel federal, estatal y municipal. El Comité recomienda que el Estado Parte vele por que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos reciba los recursos financieros.
12. Preocupan al Comité las demoras en la aprobación de los proyectos de ley pendientes y las enmiendas de las leyes vigentes que son críticas para lograr el disfrute de los derechos humanos de las mujeres y la eliminación de la discriminación.
13. El Comité insta al Estado Parte a que acelere la aprobación de las enmiendas y de los proyectos de ley pendientes dentro de calendarios concretos. El Comité recomienda al Estado Parte que ponga en marcha una estrategia eficaz con prioridades claras para garantizar la continuidad de los esfuerzos destinados a lograr que se respeten los derechos humanos de la mujer.
14. Siguen preocupando al Comité las actitudes patriarcales comunes que

impiden a las mujeres disfrutar de sus derechos humanos y constituyen una causa fundamental de la violencia contra ellas. El Comité expresa su preocupación por el clima general de discriminación e inseguridad reinante en las comunidades; los lugares de trabajo, en particular las maquilas; y los territorios con presencia militar, como las zonas de las fronteras norte y sur, que pueden poner a las mujeres en un peligro constante de sufrir violencia, maltrato y acoso sexual. Si bien celebra las medidas adoptadas por el Estado Parte, el Comité está preocupado por la persistencia de la violencia generalizada y sistemática contra las mujeres, que llega incluso a desembocar en homicidios y desapariciones, y, en particular, por los actos de violencia cometidos por las autoridades públicas contra las mujeres en San Salvador Atenco, en el estado de México.

15. A la luz de su recomendación general 19, el Comité insta al Estado Parte a que adopte sin demora todas las medidas necesarias para poner fin a la violencia perpetrada contra la mujer por cualquier persona, organización o empresa, así como a la violencia cometida por agentes estatales, o derivada de sus acciones u omisiones, a todos los niveles. El Comité insta al Estado Parte a que acelere la aprobación de la enmienda del Código Penal para tipificar el feminicidio como delito, y a que proceda a la aprobación sin demora del proyecto de Ley general para el acceso de las mujeres a una vida sin violencia. El Comité recomienda al Estado Parte que aplique una estrategia global que incluya iniciativas de prevención en las que participen los medios de comunicación y programas de educación pública

destinados a modificar las actitudes sociales, culturales y tradicionales que se hallan en el origen de la violencia contra la mujer y que la perpetúan. El Comité insta al Estado Parte a mejorar el acceso de las víctimas a la justicia y a garantizar que sistemáticamente se imponga un castigo efectivo a los culpables y que las víctimas se puedan beneficiar de programas de protección. El Comité pide al Estado Parte que ponga en marcha mecanismos de seguimiento eficaces y evalúe permanentemente la repercusión de todas sus estrategias y las medidas adoptadas. Asimismo, insta al Estado Parte a que garantice que la encargada de la Fiscalía Especial para la atención de delitos relacionados con actos de violencia contra las mujeres cuente con la autoridad necesaria, así como con recursos humanos y financieros suficientes, para permitirle cumplir su mandato de forma independiente e imparcial. El Comité pide al Estado Parte que se asegure de que la Fiscalía Especial tenga jurisdicción en el caso de los delitos cometidos en San Salvador Atenco, a fin de garantizar que se enjuicie y se castigue a los culpables. El Comité recomienda que el Estado Parte proporcione la asistencia económica, social y psicológica necesaria a las víctimas de estos delitos.

16. Observando con reconocimiento el compromiso y los esfuerzos del Estado Parte por afrontar los casos de violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez, el Comité sigue estando preocupado porque continúan produciéndose desapariciones de mujeres y cometiéndose delitos contra ellas, y porque las medidas adoptadas son insuficientes para concluir con éxito las investigaciones de los casos y en-

juiciar y castigar a los culpables, así como para brindar a las víctimas y sus familias acceso a la justicia, protección e indemnizaciones. Preocupa especialmente al Comité que, hasta la fecha, las medidas adoptadas no hayan logrado evitar la comisión de nuevos delitos.

17. El Comité reitera las recomendaciones que formuló al Estado Parte en relación con su investigación emprendida de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 del Protocolo Facultativo (CEDAW/C/2005/OP.8/MEXICO) e insta al Estado Parte a que refuerce su labor encaminada a aplicarlas plenamente. El Comité pide al Estado Parte que establezca mecanismos de seguimiento concretos para evaluar de manera sistemática los avances realizados en la aplicación de esas recomendaciones y, en particular, los progresos obtenidos en la labor destinada a prevenir esos delitos.
18. El Comité observa con preocupación que, si bien la Convención se refiere al concepto de igualdad, en los planes y programas del Estado Parte se utiliza el término "equidad". También preocupa al Comité que el Estado Parte entienda la equidad como un paso preliminar para el logro de la igualdad.
19. El Comité pide al Estado Parte que tome nota de que los términos "equidad" e "igualdad" transmiten mensajes distintos, y su uso simultáneo puede dar lugar a una confusión conceptual. La Convención tiene por objeto eliminar la discriminación contra la mujer y asegurar la igualdad de hecho y de derecho (en la forma y el fondo) entre mujeres y hombres. El Comité recomienda al Estado Parte que en sus planes y programas utilice sistemáticamente el término "igualdad".

20. Preocupa al Comité que ni el informe ni el diálogo constructivo ofrezcan una imagen clara de la medida en que la perspectiva de género se ha incorporado efectivamente en todas las políticas nacionales, en particular el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, y la Estrategia Contigo, cuyo objeto es la erradicación de la pobreza. Preocupa también al Comité la falta de claridad en relación con los vínculos entre esos planes y el Programa nacional para la igualdad de oportunidades y no discriminación contra las mujeres. El Comité lamenta que fuera insuficiente la información proporcionada acerca de las repercusiones específicas de las políticas macroeconómicas sobre la mujer, en particular los efectos de los acuerdos comerciales regionales como el Plan Puebla-Panamá y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
21. El Comité insta al Estado Parte a aplicar una estrategia eficaz para incorporar las perspectivas de género en todos los planes nacionales y a estrechar los vínculos entre los planes nacionales para el desarrollo y la erradicación de la pobreza y el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y la No Discriminación contra la Mujer, a fin de asegurar la aplicación efectiva de todas las disposiciones de la Convención. El Comité pide al Estado Parte que, en su próximo informe periódico, incluya información sobre los efectos de las políticas macroeconómicas, incluidos los acuerdos comerciales regionales, sobre las mujeres, en particular las que viven en zonas rurales y trabajan en el sector agrícola.
22. Preocupa al Comité que el Estado Parte quizá no entienda debidamente el propósito de las medidas especiales de carácter temporal, enunciadas en el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención, y que por eso no las utilice.
23. El Comité recomienda al Estado Parte que, en sus políticas y programas, distinga claramente entre las políticas y programas sociales y económicos generales que benefician a la mujer y las medidas especiales de carácter temporal con arreglo al párrafo 1 del artículo 4 de la Convención, que son necesarias para acelerar la consecución de la igualdad sustantiva para las mujeres en varios ámbitos, como aclaró el Comité en su recomendación general 25. Además, alienta al Estado Parte a aumentar la aplicación de medidas especiales de carácter temporal a fin de acelerar la consecución de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.
24. Si bien celebra las medidas programáticas y jurídicas adoptadas por el Estado Parte para combatir la trata de personas, en particular la redacción del proyecto de Ley para prevenir y sancionar la trata de personas, la concertación de acuerdos de cooperación binacionales y regionales y la creación entre los organismos federales de un subgrupo para luchar contra la trata de personas, preocupan al Comité la falta de uniformidad en la tipificación de la trata como delito a nivel de los estados, la ausencia de programas amplios de protección y rehabilitación para las víctimas y la escasez de datos y estadísticas sobre la incidencia de la trata y de información sobre el efecto de las medidas adoptadas. Asimismo, preocupa al Comité la falta de atención y de adopción de medidas por el Estado Parte en relación con la incidencia de la trata dentro del país.

25. El Comité insta al Estado Parte a poner el máximo empeño en combatir la trata de mujeres y niñas, en particular mediante la pronta aprobación del proyecto de ley para prevenir y sancionar la trata de personas y el establecimiento de un calendario concreto para la armonización de las leyes a nivel estatal a fin de tipificar como delito la trata de personas conforme a lo dispuesto en los instrumentos internacionales pertinentes. Insta también al Estado Parte a estudiar el fenómeno de la trata dentro del país, incluidos su alcance, causas, consecuencias y fines, y a recopilar información de manera sistemática con miras a formular una estrategia amplia que incluya medidas de prevención, enjuiciamiento y penalización y medidas para la rehabilitación de las víctimas y su reintegración en la sociedad. Además, recomienda que el Estado Parte lleve a cabo campañas de concienciación a nivel nacional dirigidas a las mujeres y las niñas sobre los riesgos y las consecuencias de la trata y capacite a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, de migración y de fronteras sobre las causas, las consecuencias y la incidencia de la trata de mujeres y niñas y las distintas formas de explotación. Insta al Estado Parte a vigilar atentamente el efecto de las medidas adoptadas y a proporcionar información sobre los resultados conseguidos en su próximo informe periódico.
26. Preocupan al Comité la explotación de mujeres y niñas en la prostitución, en particular el aumento de la pornografía y la prostitución infantiles, y la escasez de medidas para desalentar su demanda y de programas de rehabilitación para las mujeres que ejercen la prostitución. El Comité lamenta la insuficiente información proporcionada sobre las causas subyacentes de la prostitución y sobre las medidas para hacerles frente.
27. El Comité insta al Estado Parte a tomar todas las medidas necesarias, incluida la adopción y aplicación de un amplio plan para acabar con la explotación de mujeres y niñas en la prostitución y la pornografía y la prostitución infantiles, entre otras cosas, mediante el fortalecimiento de las medidas de prevención y la adopción de medidas para desalentar la demanda de prostitución y para ayudar a las víctimas de esa explotación. El Comité pide al Estado Parte que, en su próximo informe periódico, incluya una evaluación amplia del alcance de la prostitución y sus causas subyacentes, con datos desglosados por edad y zonas geográficas e información sobre la repercusión de las medidas adoptadas y los resultados conseguidos.
28. Si bien reconoce las iniciativas llevadas a cabo para aumentar la representación de las mujeres en la administración pública, el Comité observa con preocupación el reducido número de mujeres en puestos directivos, en particular a nivel municipal y en el servicio exterior.
29. El Comité recomienda al Estado Parte que fortalezca las medidas para aumentar el número de mujeres en puestos directivos a todos los niveles y en todos los ámbitos, conforme a lo dispuesto en su recomendación general 23, relativa a las mujeres en la vida política y pública. Recomienda también al Estado Parte que introduzca medidas especiales de carácter temporal, de conformidad con lo

dispuesto en el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención y la recomendación general 25, a fin de acelerar las gestiones para facilitar el ascenso de las mujeres a puestos de liderazgo, en particular en el servicio exterior.

30. El Comité reitera su preocupación sobre la situación de los derechos laborales de la mujer en las industrias maquiladoras, en particular la falta de acceso a la seguridad social y la persistencia de prácticas discriminatorias como las pruebas de embarazo.
31. El Comité insta al Estado Parte a adecuar plenamente su legislación laboral al artículo 11 de la Convención y a acelerar la aprobación de la enmienda de la Ley Federal del Trabajo a fin de eliminar el requisito de la prueba de embarazo. Insta también al Estado Parte a potenciar la labor de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo de modo que se realice un seguimiento eficaz de las condiciones de trabajo de las mujeres, se castigue a quienes violen los derechos de las mujeres en las industrias maquiladoras y se mejore el acceso a la justicia por parte de las mujeres trabajadoras. Además, recomienda al Estado Parte que en su próximo informe incluya información sobre el efecto de las medidas adoptadas y los resultados conseguidos.
32. Sigue preocupando al Comité el nivel de las tasas de mortalidad materna, en particular el de las mujeres indígenas, lo cual es una consecuencia de la insuficiente cobertura de los servicios de salud y la dificultad de acceso a éstos, en particular la atención de la salud sexual y reproductiva. El Comité observa con preocupación que el aborto sigue siendo una de las causas principales de las defunciones relacionadas con la

maternidad y que, a pesar de la legalización del aborto en casos concretos, las mujeres no tienen acceso a servicios de aborto seguros ni a una amplia variedad de métodos anticonceptivos, incluidos anticonceptivos de emergencia. Preocupa también al Comité que no se haga lo suficiente para prevenir el embarazo en la adolescencia.

33. El Comité insta al Estado Parte a que amplíe la cobertura de los servicios de salud, en particular la atención de la salud reproductiva y los servicios de planificación de la familia, y a que trate de eliminar los obstáculos que impiden que las mujeres tengan acceso a esos servicios. Además, el Comité recomienda que se promueva e imparta ampliamente la educación sexual entre hombres y mujeres y adolescentes de ambos sexos. El Comité pide al Estado Parte que armonice la legislación relativa al aborto a los niveles federal y estatal. Insta al Estado Parte a aplicar una estrategia amplia que incluya el acceso efectivo a servicios de aborto seguros en las circunstancias previstas en la ley, y a una amplia variedad de métodos anticonceptivos, incluidos anticonceptivos de emergencia, medidas de concienciación sobre los riesgos de los abortos realizados en condiciones peligrosas y campañas nacionales de sensibilización sobre los derechos humanos de la mujer, dirigidas en particular al personal sanitario y también al público en general.
34. Si bien celebra la creación de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, preocupan al Comité los elevados niveles de pobreza y analfabetismo y las múltiples formas de discriminación que sufren las mujeres indígenas y las mujeres de zonas rura-

- les, y las enormes disparidades entre éstas y las mujeres de zonas urbanas y no pertenecientes a grupos indígenas para acceder a los servicios sociales básicos, en particular la enseñanza y la salud, y para participar en los procesos de adopción de decisiones.
35. El Comité insta al Estado Parte a asegurar que todos los programas y políticas de erradicación de la pobreza traten de manera explícita la naturaleza estructural y las diversas dimensiones de la pobreza y la discriminación a que se enfrentan las mujeres indígenas y las mujeres de zonas rurales. Además, recomienda que el Estado Parte utilice medidas especiales de carácter temporal para tratar de eliminar las disparidades a que se enfrentan las mujeres indígenas y las mujeres de zonas rurales en relación con el acceso a los servicios sociales básicos, en particular la enseñanza y la salud, y la participación en los procesos de adopción de decisiones. El Comité pide al Estado Parte que, en su próximo informe periódico, proporcione información detallada sobre las medidas adoptadas y su repercusión, junto con datos desglosados por zonas urbanas y rurales, estados y poblaciones indígenas.
36. Si bien celebra el desarrollo del Sistema Estatal de Indicadores de Género y la disponibilidad de muchas series de datos desglosados por género, el Comité lamenta que no se haya realizado un análisis adecuado de esos datos y estadísticas en el informe ni en las respuestas proporcionadas en el diálogo constructivo, lo que ha impedido al Comité determinar claramente los resultados y el efecto de los distintos planes, programas y políticas.
37. El Comité pide al Estado Parte que haga un análisis más completo y use los datos disponibles para determinar tendencias a lo largo del tiempo y los resultados y el efecto de los programas, planes y políticas a todos los niveles, y que asegure que en su próximo informe periódico se incluyan datos desglosados por estados, zonas rurales y urbanas y grupos indígenas, así como su análisis.
38. El Comité insta al Estado Parte a que, en cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Convención, aplique plenamente la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, que refuerzan las disposiciones de la Convención, y le pide que incluya información al respecto en su próximo informe periódico.
39. El Comité hace hincapié en que es indispensable aplicar plena y eficazmente la Convención para lograr los objetivos de desarrollo del Milenio. Pide que en todas las actividades encaminadas a la consecución de esos objetivos se incorpore una perspectiva de género y se reflejen de manera explícita las disposiciones de la Convención, y solicita al Estado Parte que incluya información al respecto en su próximo informe periódico.
40. El Comité encomia al Estado Parte por haber ratificado los siete principales instrumentos internacionales de derechos humanos (1), y observa que su adhesión a esos instrumentos potencia el disfrute por la mujer de sus derechos humanos y libertades fundamentales en todos los ámbitos de la vida.
41. El Comité pide que estas observaciones finales se difundan ampliamente en México para que la población, en particular los funcionarios públicos, los políticos, los congresistas y las or-

ganizaciones de mujeres y de derechos humanos, sean conscientes de las medidas que se han adoptado para garantizar la igualdad de jure y de facto de la mujer y de las medidas que será necesario adoptar en el futuro a ese respecto. Pide al Estado Parte que siga difundiendo ampliamente, en particular entre las organizaciones de mujeres y de derechos humanos, la Convención y su Protocolo Facultativo, las recomendaciones generales del Comité y la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, así como las conclusiones del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea Gene-

ral, titulado "La mujer en el año 2000: igualdad entre los géneros, desarrollo y paz para el siglo XXI".

42. El Comité pide al Estado Parte que responda a las preocupaciones planteadas en estas observaciones finales en el próximo informe periódico que presente con arreglo a lo dispuesto en el artículo 18 de la Convención. El Comité invita al Estado Parte a presentar en 2010 un informe combinado que englobe su séptimo informe periódico, cuya fecha de presentación es septiembre de 2006, y su octavo informe periódico, cuya fecha de presentación es septiembre de 2010.

1 El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará”

Adoptada en: Belém do Pará, Brasil el
06/09/94 y ratificada por México el 06/19/98

Artículo 8

Los Estados Partes convienen en adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para:

- a. fomentar el conocimiento y la observancia del derecho de la mujer a una vida libre de violencia, y el derecho de la mujer a que se respeten y protejan sus derechos humanos;
- b. modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, incluyendo el diseño de programas de educación formales y no formales apropiados a todo nivel del proceso educativo, para contrarrestar prejuicios y costumbres y todo otro tipo de prácticas que se basen en la premisa de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en los papeles estereotipados para el hombre y la mujer que legitiman o exacerban la violencia contra la mujer;
- c. fomentar la educación y capacitación del personal en la administración de justicia, policial y demás funcionarios encargados de la aplicación de la ley, así como del personal a cuyo cargo esté la aplicación de las políticas de prevención, sanción y eliminación de la violencia contra la mujer;
- d. suministrar los servicios especializados apropiados para la atención necesaria a la mujer objeto de violencia, por medio de entidades de los sectores público y privado, inclusive refugios, servicios de orientación para toda la familia, cuando sea del caso, y cuidado y custodia de los menores afectados;
- e. fomentar y apoyar programas de educación gubernamentales y del sector privado destinados a concientizar al público sobre los problemas relacionados con la violencia contra la mujer, los recursos legales y la reparación que corresponda;
- f. ofrecer a la mujer objeto de violencia acceso a programas eficaces de rehabilitación y capacitación que le permitan participar plenamente en la vida pública, privada y social;
- g. alentar a los medios de comunicación a elaborar directrices adecuadas de difusión que contribuyan a erradicar la violencia contra la mujer en todas sus formas y a realzar el respeto a la dignidad de la mujer;
- h. garantizar la investigación y recopilación de estadísticas y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra la mujer y de formular y aplicar los cambios que sean necesarios.

LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA

Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1° de febrero de 2007

TEXTO VIGENTE

Última reforma publicada DOF 28-01-2011

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice:
Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

FELIPE DE JESÚS CALDERÓN HINOJOSA,

Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que el Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente
DECRETO

“EL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DECRETA:

SE EXPIDE LA LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA.

Artículo Único.- Se expide la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA.

TITULO PRIMERO

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 1. La presente ley tiene por objeto establecer la coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, así como los principios y modalidades para garantizar su acceso a una vida libre de violencia que favorezca su desarrollo y bienestar conforme a los principios de igualdad y de no discriminación, así como para garantizar la democracia, el desarrollo integral y sustentable que fortalezca la soberanía y el régimen de-

mocrático establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Párrafo reformado DOF 20-01-2009

Las disposiciones de esta ley son de orden público, interés social y de observancia general en la República Mexicana.

ARTÍCULO 2. La Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias expedirán las normas legales y tomarán las medidas presupuestales y administrativas correspondientes, para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, de conformidad con los Tratados Internacionales en Materia de Derechos Humanos de las Mujeres, ra-

tificados por el Estado mexicano.

Artículo reformado DOF 20-01-2009

ARTÍCULO 3.- Todas las medidas que se deriven de la presente ley, garantizarán la prevención, la atención, la sanción y la erradicación de todos los tipos de violencia contra las mujeres durante su ciclo de vida y para promover su desarrollo integral y su plena participación en todas las esferas de la vida.

ARTÍCULO 4.- 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.

ARTÍCULO 5.- Para los efectos de la presente ley se entenderá por:

- I. Ley: La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia;
- II. Programa: El Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres;
- III. Sistema: El Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres;
- IV. Violencia contra las Mujeres: Cualquier acción u omisión, basada en su género, que les cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte tanto en el ámbito privado como en el público;
- V. Modalidades de Violencia: Las formas, manifestaciones o los ámbitos de ocu-

rrencia en que se presenta la violencia contra las mujeres;

VI. Víctima: La mujer de cualquier edad a quien se le inflige cualquier tipo de violencia;

VII. Agresor: La persona que inflige cualquier tipo de violencia contra las mujeres;

VIII. Derechos Humanos de las Mujeres: Refiere a los derechos que son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales contenidos en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención sobre los Derechos de la Niñez, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem Do Pará) y demás instrumentos internacionales en la materia;

IX. Perspectiva de Género: Es una visión científica, analítica y política sobre las mujeres y los hombres. Se propone eliminar las causas de la opresión de género como la desigualdad, la injusticia y la jerarquización de las personas basada en el género. Promueve la igualdad entre los géneros a través de la equidad, el adelanto y el bienestar de las mujeres; contribuye a construir una sociedad en donde las mujeres y los hombres tengan el mismo valor, la igualdad de derechos y oportunidades para acceder a los recursos económicos y a la representación política y social en los ámbitos de toma de decisiones;

X. Empoderamiento de las Mujeres: Es un proceso por medio del cual las mujeres transitan de cualquier situación de opresión, desigualdad, discriminación, explotación o exclusión a un estadio de conciencia, autodeterminación y autonomía, el cual se manifiesta en el ejercicio del poder democrático que

emana del goce pleno de sus derechos y libertades, y

- XI. Misoginia:** Son conductas de odio hacia la mujer y se manifiesta en actos violentos y crueles contra ella por el hecho de ser mujer.

ARTÍCULO 6. Los tipos de violencia contra las mujeres son:

Párrafo reformado DOF 20-01-2009

- I.** La violencia psicológica. Es cualquier acto u omisión que dañe la estabilidad psicológica, que puede consistir en: negligencia, abandono, descuido reiterado, celotipia, insultos, humillaciones, devaluación, marginación, indiferencia, infidelidad, comparaciones destructivas, rechazo, restricción a la autodeterminación y amenazas, las cuales conllevan a la víctima a la depresión, al aislamiento, a la devaluación de su autoestima e incluso al suicidio;

Fracción reformada DOF 20-01-2009

- II.** La violencia física.- Es cualquier acto que inflige daño no accidental, usando la fuerza física o algún tipo de arma u objeto que pueda provocar o no lesiones ya sean internas, externas, o ambas;
- III.** La violencia patrimonial.- Es cualquier acto u omisión que afecta la supervivencia de la víctima. Se manifiesta en: la transformación, sustracción, destrucción, retención o distracción de objetos, documentos personales, bienes y valores, derechos patrimoniales o recursos económicos destinados a satisfacer sus necesidades y puede abarcar los daños a los bienes comunes o propios de la víctima;
- IV.** Violencia económica.- Es toda acción u omisión del Agresor que afecta la supervivencia económica de la víctima. Se manifiesta a través de limitaciones

encaminadas a controlar el ingreso de sus percepciones económicas, así como la percepción de un salario menor por igual trabajo, dentro de un mismo centro laboral;

- V.** La violencia sexual.- Es cualquier acto que degrada o daña el cuerpo y/o la sexualidad de la Víctima y que por tanto atenta contra su libertad, dignidad e integridad física. Es una expresión de abuso de poder que implica la supremacía masculina sobre la mujer, al denigrarla y concebirla como objeto, y
- VI.** Cualesquiera otras formas análogas que lesionen o sean susceptibles de dañar la dignidad, integridad o libertad de las mujeres.

TÍTULO II

MODALIDADES DE LA VIOLENCIA

CAPÍTULO I

DE LA VIOLENCIA

EN EL ÁMBITO FAMILIAR

ARTÍCULO 7.- Violencia familiar: Es el acto abusivo de poder u omisión intencional, dirigido a dominar, someter, controlar, o agredir de manera física, verbal, psicológica, patrimonial, económica y sexual a las mujeres, dentro o fuera del domicilio familiar, cuyo Agresor tenga o haya tenido relación de parentesco por consanguinidad o afinidad, de matrimonio, concubinato o mantengan o hayan mantenido una relación de hecho.

ARTÍCULO 8. Los modelos de atención, prevención y sanción que establezcan la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios, son el conjunto de medidas y acciones para proteger a las víctimas de violencia familiar, como parte de la obligación del Estado, de

garantizar a las mujeres su seguridad y el ejercicio pleno de sus derechos humanos. Para ello, deberán tomar en consideración: Párrafo reformado DOF 20-01-2009

- I.** Proporcionar atención, asesoría jurídica y tratamiento psicológico especializados y gratuitos a las víctimas, que favorezcan su empoderamiento y reparen el daño causado por dicha violencia;
- II.** Brindar servicios reeducativos integrales, especializados y gratuitos al Agresor para erradicar las conductas violentas a través de una educación que elimine los estereotipos de supremacía masculina, y los patrones machistas que generaron su violencia;
- III.** Evitar que la atención que reciban la Víctima y el Agresor sea proporcionada por la misma persona y en el mismo lugar. En ningún caso podrán brindar atención, aquellas personas que hayan sido sancionadas por ejercer algún tipo de violencia;
- IV.** Evitar procedimientos de mediación o conciliación, por ser inviables en una relación de sometimiento entre el Agresor y la Víctima;
- V.** Favorecer la separación y alejamiento del Agresor con respecto a la Víctima, y
- VI.** Favorecer la instalación y el mantenimiento de refugios para las víctimas y sus hijas e hijos; la información sobre su ubicación será secreta y proporcionarán apoyo psicológico y legal especializados y gratuitos. Las personas que laboren en los refugios deberán contar con la cédula profesional correspondiente a la especialidad en que desarrollen su trabajo. En ningún caso podrán laborar en los refugios personas que hayan sido sancionadas por ejercer algún tipo de violencia.

ARTÍCULO 9.- Con el objeto de contribuir a la erradicación de la violencia contra las mujeres dentro de la familia, los Poderes Legislativos, Federal y Locales, en el respectivo ámbito de sus competencias, considerarán:

- I.** Tipificar el delito de violencia familiar, que incluya como elementos del tipo los contenidos en la definición prevista en el artículo 7 de esta ley;
- II.** Establecer la violencia familiar como causal de divorcio, de pérdida de la patria potestad y de restricción para el régimen de visitas, así como impedimento para la guarda y custodia de niñas y niños;
- III.** Disponer que cuando la pérdida de la patria potestad sea por causa de violencia familiar y/o incumplimiento de obligaciones alimentarias o de crianza, no podrá recuperarse la misma, y
- IV.** Incluir como parte de la sentencia, la condena al Agresor a participar en servicios reeducativos integrales, especializados y gratuitos.

CAPÍTULO II DE LA VIOLENCIA LABORAL Y DOCENTE

ARTÍCULO 10.- Violencia Laboral y Docente: Se ejerce por las personas que tienen un vínculo laboral, docente o análogo con la víctima, independientemente de la relación jerárquica, consistente en un acto o una omisión en abuso de poder que daña la autoestima, salud, integridad, libertad y seguridad de la víctima, e impide su desarrollo y atenta contra la igualdad.

Puede consistir en un solo evento dañino o en una serie de eventos cuya suma produce el daño. También incluye el acoso o el hostigamiento sexual.

ARTÍCULO 11.- Constituye violencia laboral: la negativa ilegal a contratar a la Víctima o a respetar su permanencia o condiciones generales de trabajo; la descalificación del trabajo realizado, las amenazas, la intimidación, las humillaciones, la explotación y todo tipo de discriminación por condición de género.

ARTÍCULO 12.- Constituyen violencia docente: aquellas conductas que dañen la autoestima de las alumnas con actos de discriminación por su sexo, edad, condición social, académica, limitaciones y/o características físicas, que les infligen maestras o maestros.

ARTÍCULO 13.- El hostigamiento sexual es el ejercicio del poder, en una relación de subordinación real de la víctima frente al agresor en los ámbitos laboral y/o escolar. Se expresa en conductas verbales, físicas o ambas, relacionadas con la sexualidad de connotación lasciva.

El acoso sexual es una forma de violencia en la que, si bien no existe la subordinación, hay un ejercicio abusivo de poder que conlleva a un estado de indefensión y de riesgo para la víctima, independientemente de que se realice en uno o varios eventos.

ARTÍCULO 14. Las entidades federativas y el Distrito Federal, en función de sus atribuciones, tomarán en consideración:

Párrafo reformado DOF 20-01-2009

- I. Establecer las políticas públicas que garanticen el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia en sus relaciones laborales y/o de docencia;
- II. Fortalecer el marco penal y civil para asegurar la sanción a quienes hostigan y acosan;

- III. Promover y difundir en la sociedad que el hostigamiento sexual y el acoso sexual son delitos, y

- IV. Diseñar programas que brinden servicios reeducativos integrales para víctimas y agresores.

ARTÍCULO 15.- Para efectos del hostigamiento o el acoso sexual, los tres órdenes de gobierno deberán:

- I. Reivindicar la dignidad de las mujeres en todos los ámbitos de la vida;

- II. Establecer mecanismos que favorezcan su erradicación en escuelas y centros laborales privados o públicos, mediante acuerdos y convenios con instituciones escolares, empresas y sindicatos;

- III. Crear procedimientos administrativos claros y precisos en las escuelas y los centros laborales, para sancionar estos ilícitos e inhibir su comisión.

- IV. En ningún caso se hará público el nombre de la víctima para evitar algún tipo de sobrevictimización o que sea boletinaada o presionada para abandonar la escuela o trabajo;

- V. Para los efectos de la fracción anterior, deberán sumarse las quejas anteriores que sean sobre el mismo hostigador o acosador, guardando públicamente el anonimato de la o las quejas;

- VI. Proporcionar atención psicológica y legal, especializada y gratuita a quien sea víctima de hostigamiento o acoso sexual, y

- VII. Implementar sanciones administrativas para los superiores jerárquicos del hostigador o acosador cuando sean omisos en recibir y/o dar curso a una queja.

CAPÍTULO III DE LA VIOLENCIA EN LA COMUNIDAD

ARTÍCULO 16.- Violencia en la Comunidad: Son los actos individuales o colectivos que transgreden derechos fundamentales de las mujeres y propician su denigración, discriminación, marginación o exclusión en el ámbito público.

ARTÍCULO 17.- El Estado mexicano debe garantizar a las mujeres la erradicación de la violencia en la comunidad, a través de:

- I. La reeducación libre de estereotipos y la información de alerta sobre el estado de riesgo que enfrentan las mujeres en una sociedad desigual y discriminatoria;
- II. El diseño de un sistema de monitoreo del comportamiento violento de los individuos y de la sociedad contra las mujeres, y
- III. El establecimiento de un banco de datos sobre las órdenes de protección y de las personas sujetas a ellas, para realizar las acciones de política criminal que correspondan y faciliten el intercambio de información entre las instancias.

CAPÍTULO IV DE LA VIOLENCIA INSTITUCIONAL

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

ARTÍCULO 19.- Los tres órdenes de gobierno, a través de los cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, tienen la obligación de organizar el aparato guber-

namental de manera tal que sean capaces de asegurar, en el ejercicio de sus funciones, el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

ARTÍCULO 20.- Para cumplir con su obligación de garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, los tres órdenes de gobierno deben prevenir, atender, investigar, sancionar y reparar el daño que les inflige.

CAPÍTULO V DE LA VIOLENCIA FEMINICIDA Y DE LA ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

ARTÍCULO 21.- Violencia Femicida: Es la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres.

ARTÍCULO 22.- Alerta de violencia de género: Es el conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado, ya sea ejercida por individuos o por la propia comunidad.

ARTÍCULO 23.- La alerta de violencia de género contra las mujeres tendrá como objetivo fundamental garantizar la seguridad de las mismas, el cese de la violencia en su contra y eliminar las desigualdades producidas por una legislación que agravia sus derechos humanos, por lo que se deberá:

- I. Establecer un grupo interinstitucional y multidisciplinario con perspectiva de género que dé el seguimiento respectivo;
- II. Implementar las acciones preventivas, de seguridad y justicia, para enfrentar y abatir la violencia feminicida;
- III. Elaborar reportes especiales sobre la zona y el comportamiento de los indicadores de la violencia contra las mujeres;
- IV. Asignar los recursos presupuestales necesarios para hacer frente a la contingencia de alerta de violencia de género contra las mujeres, y
- V. Hacer del conocimiento público el motivo de la alerta de violencia de género contra las mujeres, y la zona territorial que abarcan las medidas a implementar.

ARTÍCULO 24.- La declaratoria de alerta de violencia de género contra las mujeres, se emitirá cuando:

- I. Los delitos del orden común contra la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las mujeres, perturben la paz social en un territorio determinado y la sociedad así lo reclame;
- II. Exista un agravio comparado que impida el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres, y
- III. Los organismos de derechos humanos a nivel nacional o de las entidades federativas, los organismos de la sociedad civil y/o los organismos internacionales, así lo soliciten.

ARTÍCULO 25.- Corresponderá al gobierno federal a través de la Secretaría de Gobernación declarar la alerta de violencia de género y notificará la declaratoria al Poder Ejecutivo de la entidad federativa de que se trate.

ARTÍCULO 26.- Ante la violencia feminicida, el Estado mexicano deberá resarcir el daño conforme a los parámetros establecidos en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y considerar como reparación:

- I. El derecho a la justicia pronta, expedita e imparcial: Se deben investigar las violaciones a los derechos de las mujeres y sancionar a los responsables;
- II. La rehabilitación: Se debe garantizar la prestación de servicios jurídicos, médicos y psicológicos especializados y gratuitos para la recuperación de las víctimas directas o indirectas;
- III. La satisfacción: Son las medidas que buscan una reparación orientada a la prevención de violaciones. Entre las medidas a adoptar se encuentran:
 - a) La aceptación del Estado de su responsabilidad ante el daño causado y su compromiso de repararlo;
 - b) La investigación y sanción de los actos de autoridades omisas o negligentes que llevaron la violación de los derechos humanos de las Víctimas a la impunidad;
 - c) El diseño e instrumentación de políticas públicas que eviten la comisión de delitos contra las mujeres, y
 - d) La verificación de los hechos y la publicidad de la verdad.

CAPÍTULO VI DE LAS ÓRDENES DE PROTECCIÓN

ARTÍCULO 27.- Las órdenes de protección: Son actos de protección y de urgente aplicación en función del interés superior de la Víctima y son fundamentalmente precautorias y cautelares. Deberán otorgarse por

la autoridad competente, inmediatamente que conozcan de hechos probablemente constitutivos de infracciones o delitos que impliquen violencia contra las mujeres.

ARTÍCULO 28.- Las órdenes de protección que consagra la presente ley son personalísimas e intransferibles y podrán ser:

- I. De emergencia;
- II. Preventivas, y
- III. De naturaleza Civil.

Las órdenes de protección de emergencia y preventivas tendrán una temporalidad no mayor de 72 horas y deberán expedirse dentro de las 24 horas siguientes al conocimiento de los hechos que las generan.

ARTÍCULO 29.- Son órdenes de protección de emergencia las siguientes:

- I.** Desocupación por el agresor, del domicilio conyugal o donde habite la víctima, independientemente de la acreditación de propiedad o posesión del inmueble, aún en los casos de arrendamiento del mismo;
- II.** Prohibición al probable responsable de acercarse al domicilio, lugar de trabajo, de estudios, del domicilio de las y los ascendientes y descendientes o cualquier otro que frecuente la víctima;
- III.** Reingreso de la víctima al domicilio, una vez que se salvaguarde de su seguridad, y
- IV.** Prohibición de intimidar o molestar a la víctima en su entorno social, así como a cualquier integrante de su familia.

ARTÍCULO 30.- Son órdenes de protección preventivas las siguientes:

I. Retención y guarda de armas de fuego propiedad del Agresor o de alguna institución privada de seguridad, independientemente si las mismas se encuentran registradas conforme a la normatividad de la materia.

Es aplicable lo anterior a las armas punzocortantes y punzocontundentes que independientemente de su uso, hayan sido empleadas para amenazar o lesionar a la víctima;

- II.** Inventario de los bienes muebles e inmuebles de propiedad común, incluyendo los implementos de trabajo de la víctima;
- III.** Uso y goce de bienes muebles que se encuentren en el inmueble que sirva de domicilio de la víctima;
- IV.** Acceso al domicilio en común, de autoridades policíacas o de personas que auxilien a la Víctima a tomar sus pertenencias personales y las de sus hijas e hijos;
- V.** Entrega inmediata de objetos de uso personal y documentos de identidad de la víctima y de sus hijas e hijos;
- VI.** Auxilio policíaco de reacción inmediata a favor de la víctima, con autorización expresa de ingreso al domicilio donde se localice o se encuentre la Víctima en el momento de solicitar el auxilio, y
- VII.** Brindar servicios reeducativos integrales especializados y gratuitos, con perspectiva de género al agresor en instituciones públicas debidamente acreditadas.

ARTÍCULO 31.- Corresponderá a las autoridades federales, estatales y del Distrito Federal, en el ámbito de sus competencias, otorgar las órdenes emergentes y preventivas de la presente ley, quienes tomarán en consideración:

- I. El riesgo o peligro existente;
- II. La seguridad de la víctima, y
- III. Los elementos con que se cuente.

ARTÍCULO 32.- Son órdenes de protección de naturaleza civil las siguientes:

- I. Suspensión temporal al agresor del régimen de visitas y convivencia con sus descendientes;
- II. Prohibición al agresor de enajenar o hipotecar bienes de su propiedad cuando se trate del domicilio conyugal; y en cualquier caso cuando se trate de bienes de la sociedad conyugal;
- III. Posesión exclusiva de la víctima sobre el inmueble que sirvió de domicilio;
- IV. Embargo preventivo de bienes del agresor, que deberá inscribirse con carácter temporal en el Registro Público de la Propiedad, a efecto de garantizar las obligaciones alimentarias, y
- V. Obligación alimentaria provisional e inmediata.

Serán tramitadas ante los juzgados de lo familiar o a falta de éstos en los juzgados civiles que corresponda.

ARTÍCULO 33.- Corresponde a las autoridades jurisdiccionales competentes valorar las órdenes y la determinación de medidas similares en sus resoluciones o sentencias. Lo anterior con motivo de los juicios o procesos que en materia civil, familiar o penal, se estén ventilando en los tribunales competentes.

ARTÍCULO 34.- Las personas mayores de 12 años de edad podrán solicitar a las autoridades competentes que los representen en sus solicitudes y acciones, a efecto de que las autoridades correspondientes puedan de manera oficiosa dar el otorgamiento

de las órdenes; quienes sean menores de 12 años, sólo podrán solicitar las órdenes a través de sus representantes legales.

TITULO III

CAPÍTULO I DEL SISTEMA NACIONAL PARA PREVENIR, ATENDER, SANCIONAR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

ARTÍCULO 35. La Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios, se coordinarán para la integración y funcionamiento del Sistema, el cual tiene por objeto la conjunción de esfuerzos, instrumentos, políticas, servicios y acciones interinstitucionales para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

Párrafo reformado DOF 20-01-2009

Todas las medidas que lleve a cabo el Estado deberán ser realizadas sin discriminación alguna. Por ello, considerará el idioma, edad, condición social, preferencia sexual, o cualquier otra condición, para que puedan acceder a las políticas públicas en la materia.

ARTÍCULO 36.- El Sistema se conformará por las y los titulares de:

- I. La Secretaría de Gobernación, quien lo presidirá;
- II. La Secretaría de Desarrollo Social;
- III. La Secretaría de Seguridad Pública;
- IV. La Procuraduría General de la República;
- V. La Secretaría de Educación Pública;
- VI. La Secretaría de Salud;
- VII. El Instituto Nacional de las Mujeres, quien ocupará la Secretaría Ejecutiva del Sistema;
- VIII. El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación;

- IX.** El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, y
- X.** Los mecanismos para el adelanto de las mujeres en las entidades federativas.

ARTÍCULO 37.- La Secretaría Ejecutiva del Sistema elaborará el proyecto de reglamento para el funcionamiento del mismo y lo presentará a sus integrantes para su consideración y aprobación en su caso.

CAPÍTULO II DEL PROGRAMA INTEGRAL PARA PREVENIR, ATENDER, SANCIONAR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

ARTÍCULO 38.- El Programa contendrá las acciones con perspectiva de género para:

- I.** Impulsar y fomentar el conocimiento y el respeto a los derechos humanos de las mujeres;
- II.** Transformar los modelos socioculturales de conducta de mujeres y hombres, incluyendo la formulación de programas y acciones de educación formales y no formales, en todos los niveles educativos y de instrucción, con la finalidad de prevenir, atender y erradicar las conductas estereotipadas que permiten, fomentan y toleran la violencia contra las mujeres;
- III.** Educar y capacitar en materia de derechos humanos al personal encargado de la procuración de justicia, policías y demás funcionarios encargados de las políticas de prevención, atención, sanción y eliminación de la violencia contra las mujeres;
- IV.** Educar y capacitar en materia de derechos humanos de las mujeres al personal encargado de la impartición de justicia, a fin de dotarles de instrumentos que les permita juzgar con perspectiva de género;
- V.** Brindar los servicios especializados y gratuitos para la atención y protección a las víctimas, por medio de las autoridades y las instituciones públicas o privadas;
- VI.** Fomentar y apoyar programas de educación pública y privada, destinados a concientizar a la sociedad sobre las causas y las consecuencias de la violencia contra las mujeres;
- VII.** Diseñar programas de atención y capacitación a víctimas que les permita participar plenamente en todos los ámbitos de la vida;
- VIII.** Vigilar que los medios de comunicación no fomenten la violencia contra las mujeres y que favorezcan la erradicación de todos los tipos de violencia, para fortalecer el respeto a los derechos humanos y la dignidad de las mujeres;
- IX.** Garantizar la investigación y la elaboración de diagnósticos estadísticos sobre las causas, la frecuencia y las consecuencias de la violencia contra las mujeres, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas desarrolladas para prevenir, atender, sancionar y erradicar todo tipo de violencia;
- X.** Publicar semestralmente la información general y estadística sobre los casos de violencia contra las mujeres para integrar el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres;
- XI.** Promover la inclusión prioritaria en el Plan Nacional de Desarrollo de las medidas y las políticas de gobierno para erradicar la violencia contra las mujeres;
- XII.** Promover la cultura de denuncia de la violencia contra las mujeres en el marco de la eficacia de las institucio-

nes para garantizar su seguridad y su integridad, y

XIII. Diseñar un modelo integral de atención a los derechos humanos y ciudadanía de las mujeres que deberán instrumentar las instituciones, los centros de atención y los refugios que atiendan a víctimas.

ARTÍCULO 39.- El Ejecutivo Federal propondrá en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación asignar una partida presupuestaria para garantizar el cumplimiento de los objetivos del Sistema y del Programa previstos en la presente ley.

**CAPÍTULO III
DE LA DISTRIBUCIÓN DE
COMPETENCIAS EN MATERIA
DE PREVENCIÓN, ATENCIÓN,
SANCIÓN Y ERRADICACIÓN
DE LA VIOLENCIA CONTRA
LAS MUJERES**

ARTÍCULO 40. La Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios, coadyuvarán para el cumplimiento de los objetivos de esta ley de conformidad con las competencias previstas en el presente ordenamiento y demás instrumentos legales aplicables.

Artículo reformado DOF 20-01-2009

**SECCIÓN PRIMERA.
DE LA FEDERACIÓN**

ARTÍCULO 41. Son facultades y obligaciones de la Federación:

- I.** Garantizar el ejercicio pleno del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia;
- II.** Formular y conducir la política nacional integral desde la perspectiva de

género para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres;

- III.** Vigilar el cabal cumplimiento de la presente ley y de los instrumentos internacionales aplicables;
- IV.** Elaborar, coordinar y aplicar el Programa a que se refiere la ley, auxiliándose de las demás autoridades encargadas de implementar el presente ordenamiento legal;
- V.** Educar en los derechos humanos a las mujeres en su lengua materna;
- VI.** Asegurar la difusión y promoción de los derechos de las mujeres indígenas con base en el reconocimiento de la composición pluricultural de la nación;
- VII.** Vigilar que los usos y costumbres de toda la sociedad no atenten contra los derechos humanos de las mujeres;
- VIII.** Coordinar la creación de Programas de reeducación y reinserción social con perspectiva de género para agresores de mujeres;
- IX.** Garantizar una adecuada coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios, con la finalidad de erradicar la violencia contra las mujeres;
Fracción reformada DOF 20-01-2009
- X.** Realizar a través del Instituto Nacional de las Mujeres y con el apoyo de las instancias locales, campañas de información, con énfasis en la doctrina de la protección integral de los derechos humanos de las mujeres, en el conocimiento de las leyes y las medidas y los programas que las protegen, así como de los recursos jurídicos que las asisten;
- XI.** Impulsar la formación y actualización de acuerdos interinstitucionales de coordinación entre las diferentes instancias de gobierno, de manera que

servan de cauce para lograr la atención integral de las víctimas;

- XII.** Celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia;
- XIII.** Coadyuvar con las instituciones públicas o privadas dedicadas a la atención de víctimas;
- XIV.** Ejecutar medidas específicas, que sirvan de herramientas de acción para la prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres en todos los ámbitos, en un marco de integralidad y promoción de los derechos humanos;
- XV.** Promover y realizar investigaciones con perspectiva de género sobre las causas y las consecuencias de la violencia contra las mujeres;
- XVI.** Evaluar y considerar la eficacia de las acciones del Programa, con base en los resultados de las investigaciones previstas en la fracción anterior;
- XVII.** Rendir un informe anual sobre los avances del Programa, ante el H. Congreso de la Unión;
- XVIII.** Vigilar que los medios de comunicación no promuevan imágenes estereotipadas de mujeres y hombres, y eliminen patrones de conducta generadores de violencia;
- XIX.** Desarrollar todos los mecanismos necesarios para el cumplimiento de la presente ley, y
- XX.** Las demás que le confieran esta ley u otros ordenamientos aplicables.

SECCIÓN SEGUNDA.

DE LA SECRETARÍA
DE GOBERNACIÓN

ARTÍCULO 42. Corresponde a la Secretaría de Gobernación:

- I.** Presidir el Sistema y declarar la alerta de violencia de género contra las mujeres;

- II.** Diseñar la política integral con perspectiva de género para promover la cultura del respeto a los derechos humanos de las mujeres;
- III.** Elaborar el Programa en coordinación con las demás autoridades integrantes del Sistema;
- IV.** Formular las bases para la coordinación entre las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres;
Fracción reformada DOF 20-01-2009
- V.** Coordinar y dar seguimiento a las acciones de los tres órdenes de gobierno en materia de protección, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres;
- VI.** Coordinar y dar seguimiento a los trabajos de promoción y defensa de los derechos humanos de las mujeres, que lleven a cabo las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- VII.** Establecer, utilizar, supervisar y mantener todos los instrumentos y acciones encaminados al mejoramiento del Sistema y del Programa;
- VIII.** Ejecutar y dar seguimiento a las acciones del Programa, con la finalidad de evaluar su eficacia y rediseñar las acciones y medidas para avanzar en la eliminación de la violencia contra las mujeres;
- IX.** Diseñar, con una visión transversal, la política integral orientada a la prevención, atención, sanción y erradicación de los delitos violentos contra las mujeres;
- X.** Vigilar y promover directrices para que los medios de comunicación favorezcan la erradicación de todos los tipos de violencia y se fortalezca la dignidad y el respeto hacia las mujeres;
Fracción reformada DOF 28-01-2011

- XI.** Sancionar conforme a la ley a los medios de comunicación que no cumplan con lo estipulado en la fracción anterior;
- XII.** Realizar un Diagnóstico Nacional y otros estudios complementarios de manera periódica con perspectiva de género sobre todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas, en todos los ámbitos, que proporcione información objetiva para la elaboración de políticas gubernamentales en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.
- XIII.** Difundir a través de diversos medios, los resultados del Sistema y del Programa a los que se refiere esta ley;
- XIV.** Celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia, y
- XV.** Las demás previstas para el cumplimiento de la presente ley.

SECCIÓN TERCERA.

DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

ARTÍCULO 43.- Corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social:

- I.** Fomentar el desarrollo social desde la visión de protección integral de los derechos humanos de las mujeres con perspectiva de género, para garantizarles una vida libre de violencia;
- II.** Coadyuvar en la promoción de los Derechos Humanos de las Mujeres;
- III.** Formular la política de desarrollo social del estado considerando el adelanto de las mujeres y su plena participación en todos los ámbitos de la vida;
- IV.** Realizar acciones tendientes a mejorar las condiciones de las mujeres y sus familias que se encuentren en situación de exclusión y de pobreza;
- V.** Promover políticas de igualdad de condiciones y oportunidades entre mujeres y hombres, para lograr el adelanto de las mujeres para su empoderamiento y la eliminación de las brechas y desventajas de género;
- VI.** Promover políticas de prevención y atención de la violencia contra las mujeres;
- VII.** Establecer, utilizar, supervisar y mantener todos los instrumentos y acciones encaminados al mejoramiento del Sistema y del Programa;
- VIII.** Celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia, y
- IX.** Las demás previstas para el cumplimiento de la presente ley.

SECCIÓN CUARTA.

DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA

ARTÍCULO 44.- Corresponde a la Secretaría de Seguridad Pública:

- I.** Capacitar al personal de las diferentes instancias policiales para atender los casos de violencia contra las mujeres;
- II.** Tomar medidas y realizar las acciones necesarias, en coordinación con las demás autoridades, para alcanzar los objetivos previstos en la presente ley;
- III.** Integrar el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres;
- IV.** Diseñar la política integral para la prevención de delitos violentos contra las mujeres, en los ámbitos público y privado;
- V.** Establecer las acciones y medidas que se deberán tomar para la reeducación y reinserción social del agresor;
- VI.** Ejecutar y dar seguimiento a las acciones del Programa que le correspondan;

- VII.** Formular acciones y programas orientados a fomentar la cultura del respeto a los derechos humanos de las mujeres;
- VIII.** Diseñar, con una visión transversal, la política integral con perspectiva de género orientada a la prevención, atención, sanción y erradicación de los delitos violentos contra las mujeres;
- IX.** Establecer, utilizar, supervisar y mantener todos los instrumentos y acciones encaminados al mejoramiento del Sistema y del Programa;
- X.** Celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia, y
- XI.** Las demás previstas para el cumplimiento de la presente ley.

SECCIÓN QUINTA.

DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

ARTÍCULO 45.- Corresponde a la Secretaría de Educación Pública:

- I.** Definir en las políticas educativas los principios de igualdad, equidad y no discriminación entre mujeres y hombres y el respeto pleno a los derechos humanos;
 - II.** Desarrollar programas educativos, en todos los niveles de escolaridad, que fomenten la cultura de una vida libre de violencia contra las mujeres y el respeto a su dignidad; así como la comprensión adecuada al ejercicio del derecho a una paternidad y maternidad libre, responsable e informada, como función social y el conocimiento de la responsabilidad compartida de hombres y mujeres en cuanto a la educación y el desarrollo de sus hijos;
- Fracción reformada DOF 28-01-2011
- III.** Garantizar acciones y mecanismos que favorezcan el adelanto de las mujeres en todas las etapas del proceso educativo;
 - IV.** Garantizar el derecho de las niñas y mujeres a la educación: a la alfabetización y al acceso, permanencia y terminación de estudios en todos los niveles. A través de la obtención de becas y otras subvenciones;
 - V.** Desarrollar investigación multidisciplinaria encaminada a crear modelos de detección de la violencia contra las mujeres en los centros educativos;
 - VI.** Capacitar al personal docente en derechos humanos de las mujeres y las niñas;
 - VII.** Incorporar en los programas educativos, en todos los niveles de la instrucción, el respeto a los derechos humanos de las mujeres, así como contenidos educativos tendientes a modificar los modelos de conducta sociales y culturales que impliquen prejuicios y que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de uno de los sexos y en funciones estereotipadas asignadas a las mujeres y a los hombres;
 - VIII.** Formular y aplicar programas que permitan la detección temprana de los problemas de violencia contra las mujeres en los centros educativos, para que se dé una primera respuesta urgente a las alumnas que sufren algún tipo de violencia;
 - IX.** Establecer como un requisito de contratación a todo el personal de no contar con algún antecedente de violencia contra las mujeres;
 - X.** Diseñar y difundir materiales educativos que promuevan la prevención y atención de la violencia contra las mujeres;
 - XI.** Proporcionar acciones formativas a todo el personal de los centros educativos, en materia de derechos humanos de las niñas y las mujeres

y políticas de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres;

- XII.** Eliminar de los programas educativos los materiales que hagan apología de la violencia contra las mujeres o contribuyan a la promoción de estereotipos que discriminen y fomenten la desigualdad entre mujeres y hombres;
- XIII.** Establecer, utilizar, supervisar y mantener todos los instrumentos y acciones encaminados al mejoramiento del Sistema y del Programa;
- XIV.** Diseñar, con una visión transversal, la política integral con perspectiva de género orientada a la prevención, atención, sanción y erradicación de los delitos violentos contra las mujeres;
- XV.** Celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia, y
- XVI.** Las demás previstas para el cumplimiento de la presente ley.

SECCIÓN SEXTA.

DE LA SECRETARÍA DE SALUD

ARTÍCULO 46.- Corresponde a la Secretaría de Salud:

- I.** En el marco de la política de salud integral de las mujeres, diseñar con perspectiva de género, la política de prevención, atención y erradicación de la violencia en su contra;
- II.** Brindar por medio de las instituciones del sector salud de manera integral e interdisciplinaria atención médica y psicológica con perspectiva de género a las víctimas;
- III.** Crear programas de capacitación para el personal del sector salud, respecto de la violencia contra las mujeres y se garanticen la atención a las víctimas y la aplicación de las normas oficiales mexicanas vigentes en la materia;
Fracción reformada DOF 28-01-2011
- IV.** Establecer programas y servicios profesionales y eficaces, con horario de veinticuatro horas en las dependencias públicas relacionadas con la atención de la violencia contra las mujeres;
- V.** Brindar servicios reeducativos integrales a las víctimas y a los agresores, a fin de que logren estar en condiciones de participar plenamente en la vida pública, social y privada;
- VI.** Difundir en las instituciones del sector salud, material referente a la prevención y atención de la violencia contra las mujeres;
- VII.** Canalizar a las víctimas a las instituciones que prestan atención y protección a las mujeres;
- VIII.** Mejorar la calidad de la atención, que se preste a las mujeres víctimas;
- IX.** Participar activamente, en la ejecución del Programa, en el diseño de nuevos modelos de prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres, en colaboración con las demás autoridades encargadas de la aplicación de la presente ley;
- X.** Asegurar que en la prestación de los servicios del sector salud sean respetados los derechos humanos de las mujeres;
- XI.** Capacitar al personal del sector salud, con la finalidad de que detecten la violencia contra las mujeres;
- XII.** Apoyar a las autoridades encargadas de efectuar investigaciones en materia de violencia contra las mujeres, proporcionando la siguiente información:
 - a)** La relativa al número de víctimas que se atiendan en los centros y servicios hospitalarios;

- b)** La referente a las situaciones de violencia que sufren las mujeres;
- c)** El tipo de violencia por la cual se atendió a la víctima;
- d)** Los efectos causados por la violencia en las mujeres, y
- e)** Los recursos erogados en la atención de las víctimas.

XIII. Celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia, y

XIV. Las demás previstas para el cumplimiento de la presente ley.

SECCIÓN SÉPTIMA.

DE LA PROCURADURÍA GENERAL
DE LA REPÚBLICA

ARTÍCULO 47.- Corresponde a la Procuraduría General de la República:

- I.** Promover la formación y especialización de Agentes de la Policía Federal Investigadora, Agentes del Ministerio Público y de todo el personal encargado de la procuración de justicia en materia de derechos humanos de las mujeres;
- II.** Proporcionar a las víctimas orientación y asesoría para su eficaz atención y protección, de conformidad con la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, su Reglamento y demás ordenamientos aplicables;
- III.** Dictar las medidas necesarias para que la Víctima reciba atención médica de emergencia;
- IV.** Proporcionar a las instancias encargadas de realizar estadísticas las referencias necesarias sobre el número de víctimas atendidas;
- V.** Brindar a las víctimas la información integral sobre las instituciones públicas o privadas encargadas de su atención;

VI. Proporcionar a las víctimas información objetiva que les permita reconocer su situación;

VII. Promover la cultura de respeto a los derechos humanos de las mujeres y garantizar la seguridad de quienes denuncian;

VIII. Celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia, y

IX. Las demás previstas para el cumplimiento de la presente ley.

SECCIÓN OCTAVA.

DEL INSTITUTO NACIONAL
DE LAS MUJERES

ARTÍCULO 48. Corresponde al Instituto Nacional de las Mujeres:

- I.** Fungir como Secretaría Ejecutiva del Sistema, a través de su titular;
- II.** Integrar las investigaciones promovidas por las dependencias de la Administración Pública Federal sobre las causas, características y consecuencias de la violencia en contra de las mujeres, así como la evaluación de las medidas de prevención, atención y erradicación, y la información derivada a cada una de las instituciones encargadas de promover los derechos humanos de las mujeres en las entidades federativas, el Distrito Federal o municipios. Los resultados de dichas investigaciones serán dados a conocer públicamente para tomar las medidas pertinentes hacia la erradicación de la violencia;

Fracción reformada DOF 20-01-2009

- III.** Proponer a las autoridades encargadas de la aplicación de la presente ley, los programas, las medidas y las acciones que consideren pertinentes,

con la finalidad de erradicar la violencia contra las mujeres;

- IV.** Colaborar con las instituciones del Sistema en el diseño y evaluación del modelo de atención a víctimas en los refugios;
- V.** Impulsar la creación de unidades de atención y protección a las víctimas de violencia prevista en la ley;
- VI.** Canalizar a las víctimas a programas reeducativos integrales que les permitan participar activamente en la vida pública, privada y social;
- VII.** Promover y vigilar que la atención ofrecida en las diversas instituciones públicas o privadas, sea proporcionada por especialistas en la materia, sin prejuicios ni discriminación alguna;
- VIII.** Difundir la cultura de respeto a los derechos humanos de las mujeres y promover que las instancias de procuración de justicia garanticen la integridad física de quienes denuncian;
- IX.** Celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia, y
- X.** Las demás previstas para el cumplimiento de la ley.

SECCIÓN NOVENA.

DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

ARTÍCULO 49. Corresponde a las entidades federativas y al Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto por esta ley y los ordenamientos locales aplicables en la materia:

Párrafo reformado DOF 20-01-2009

- I.** Instrumentar y articular sus políticas públicas en concordancia con la política nacional integral desde la perspectiva de género para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres;

- II.** Ejercer sus facultades reglamentarias para la aplicación de la presente ley;
 - III.** Coadyuvar en la adopción y consolidación del Sistema;
 - IV.** Participar en la elaboración del Programa;
 - V.** Fortalecer e impulsar la creación de las instituciones públicas y privadas que prestan atención a las víctimas;
- Fracción reformada DOF 28-01-2011
- VI.** Integrar el Sistema Estatal de Prevención, Erradicación y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e incorporar su contenido al Sistema;
 - VII.** Promover, en coordinación con la Federación, programas y proyectos de atención, educación, capacitación, investigación y cultura de los derechos humanos de las mujeres y de la no violencia, de acuerdo con el Programa;
 - VIII.** Impulsar programas locales para el adelanto y desarrollo de las mujeres y mejorar su calidad de vida;
 - IX.** Proveer de los recursos presupuestarios, humanos y materiales, en coordinación con las autoridades que integran los sistemas locales, a los programas estatales y el Programa;
 - X.** Impulsar la creación de refugios para las víctimas conforme al modelo de atención diseñado por el Sistema;
 - XI.** Promover programas de información a la población en la materia;
 - XII.** Impulsar programas reeducativos integrales de los agresores;
 - XIII.** Difundir por todos los medios de comunicación el contenido de esta ley;
 - XIV.** Rendir un informe anual sobre los avances de los programas locales;
 - XV.** Promover investigaciones sobre las causas y las consecuencias de la violencia contra las mujeres;
 - XVI.** Revisar y evaluar la eficacia de las acciones, las políticas públicas, los

programas estatales, con base en los resultados de las investigaciones previstas en la fracción anterior;

- XVII.** Impulsar la participación de las organizaciones privadas de dedicadas a la promoción y defensa de los derechos humanos de las mujeres, en la ejecución de los programas estatales;
- XVIII.** Recibir de las organizaciones privadas, las propuestas y recomendaciones sobre la prevención, atención y sanción de la violencia contra mujeres, a fin de mejorar los mecanismos para su erradicación;
- XIX.** Proporcionar a las instancias encargadas de realizar estadísticas, la información necesaria para la elaboración de éstas;
- XX.** Impulsar reformas, en el ámbito de su competencia, para el cumplimiento de los objetivos de la presente ley, así como para establecer como agravantes los delitos contra la vida y la integridad cuando estos sean cometidos contra mujeres, por su condición de género;
- XXI.** Celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia, y
- XXII.** Las demás aplicables a la materia, que les conceda la ley u otros ordenamientos legales.

Las autoridades federales, harán las gestiones necesarias para propiciar que las autoridades locales reformen su legislación, para considerar como agravantes los delitos contra la vida y la integridad corporal cometidos contra mujeres.

SECCIÓN DÉCIMA.

DE LOS MUNICIPIOS

ARTÍCULO 50.- Corresponde a los municipios, de conformidad con esta ley y

las leyes locales en la materia y acorde con la perspectiva de género, las siguientes atribuciones:

- I.** Instrumentar y articular, en concordancia con la política nacional y estatal, la política municipal orientada a erradicar la violencia contra las mujeres;
- II.** Coadyuvar con la Federación y las entidades federativas, en la adopción y consolidación del Sistema;
- III.** Promover, en coordinación con las entidades federativas, cursos de capacitación a las personas que atienden a víctimas;
- IV.** Ejecutar las acciones necesarias para el cumplimiento del Programa;
- V.** Apoyar la creación de programas de reeducación integral para los agresores;
- VI.** Promover programas educativos sobre la igualdad y la equidad entre los géneros para eliminar la violencia contra las mujeres;
- VII.** Apoyar la creación de refugios seguros para las víctimas;
- VIII.** Participar y coadyuvar en la prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres;
- IX.** Llevar a cabo, de acuerdo con el Sistema, programas de información a la población respecto de la violencia contra las mujeres;
- X.** Celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia, y
- XI.** La atención de los demás asuntos que en materia de violencia contra las mujeres que les conceda esta ley u otros ordenamientos legales.

CAPÍTULO IV

DE LA ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS

ARTÍCULO 51.- Las autoridades en el ámbito de sus respectivas competencias

deberán prestar atención a las víctimas, consistente en:

- I.** Fomentar la adopción y aplicación de acciones y programas, por medio de los cuales se les brinde protección;
- II.** Promover la atención a víctimas por parte de las diversas instituciones del sector salud, así como de atención y de servicio, tanto públicas como privadas;
- III.** Proporcionar a las víctimas, la atención médica, psicológica y jurídica, de manera integral, gratuita y expedita;
- IV.** Proporcionar un refugio seguro a las víctimas, y
- V.** Informar a la autoridad competente de los casos de violencia que ocurran en los centros educativos.

ARTÍCULO 52.- Las víctimas de cualquier tipo de violencia tendrán los derechos siguientes:

- I.** Ser tratada con respeto a su integridad y al ejercicio pleno de sus derechos;
- II.** Contar con protección inmediata y efectiva por parte de las autoridades;
- III.** Recibir información veraz y suficiente que les permita decidir sobre las opciones de atención;
- IV.** Contar con asesoría jurídica gratuita y expedita;
- V.** Recibir información médica y psicológica;
- VI.** Contar con un refugio, mientras lo necesite;
- VII.** Ser valoradas y educadas libres de estereotipos de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación;

Fracción reformada DOF 28-01-2011

- VIII.** En los casos de violencia familiar, las mujeres que tengan hijas y/o hijos podrán acudir a los refugios con éstos, y

Fracción reformada DOF 28-01-2011

- IX.** La víctima no será obligada a participar en mecanismos de conciliación con su agresor.

Fracción adicionada DOF 28-01-2011

Las mujeres indígenas serán asistidas gratuitamente en todo tiempo por intérpretes y defensores de oficio que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

Párrafo adicionado DOF 28-01-2011

ARTÍCULO 53.- El Agresor deberá participar obligatoriamente en los programas de reeducación integral, cuando se le determine por mandato de autoridad competente.

CAPÍTULO V DE LOS REFUGIOS PARA LAS VICTIMAS DE VIOLENCIA

ARTÍCULO 54.- Corresponde a los refugios, desde la perspectiva de género:

- I.** Aplicar el Programa;
- II.** Velar por la seguridad de las mujeres que se encuentren en ellos;
- III.** Proporcionar a las mujeres la atención necesaria para su recuperación física y psicológica, que les permita participar plenamente en la vida pública, social y privada;
- IV.** Dar información a las víctimas sobre las instituciones encargadas de prestar asesoría jurídica gratuita;
- V.** Brindar a las víctimas la información necesaria que les permita decidir sobre las opciones de atención;
- VI.** Contar con el personal debidamente capacitado y especializado en la materia, y
- VII.** Todas aquellas inherentes a la prevención, protección y atención de las personas que se encuentren en ellos.

ARTÍCULO 55.- Los refugios deberán ser lugares seguros para las víctimas, por lo que no se podrá proporcionar su ubicación a personas no autorizadas para acudir a ellos.

ARTÍCULO 56.- Los refugios deberán prestar a las víctimas y, en su caso, a sus hijas e hijos los siguientes servicios especializados y gratuitos:

- I. Hospedaje;
- II. Alimentación;
- III. Vestido y calzado;
- IV. Servicio médico;
- V. Asesoría jurídica;
- VI. Apoyo psicológico;
- VII. Programas reeducativos integrales a fin de que logren estar en condiciones de participar plenamente en la vida pública, social y privada;
- VIII. Capacitación, para que puedan adquirir conocimientos para el desempeño de una actividad laboral, y
- IX. Bolsa de trabajo, con la finalidad de que puedan tener una actividad laboral remunerada en caso de que lo soliciten.

ARTÍCULO 57.- La permanencia de las víctimas en los refugios no podrá ser mayor a tres meses, a menos de que persista su inestabilidad física, psicológica o su situación de riesgo.

ARTÍCULO 58.- Para efectos del artículo anterior, el personal médico, psicológico y jurídico del refugio evaluará la condición de las víctimas.

ARTÍCULO 59.- En ningún caso se podrá mantener a las víctimas en los refugios en contra de su voluntad.

TÍTULO IV

De las Responsabilidades y Sanciones
Título adicionado DOF 28-01-2011

CAPÍTULO ÚNICO DE LAS RESPONSABILIDADES Y SANCIONES

Capítulo adicionado DOF 28-01-2011

ARTÍCULO 60. Será causa de responsabilidad administrativa el incumplimiento de esta ley y se sancionará conforme a las leyes en la materia.

Artículo adicionado DOF 28-01-2011

Transitorios

ARTÍCULO PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

ARTÍCULO SEGUNDO.- El Ejecutivo Federal emitirá el Reglamento de la ley dentro de los 90 días siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto.

ARTÍCULO TERCERO.- El Sistema Nacional a que se refiere esta ley, se integrará dentro de los 60 días siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto.

ARTÍCULO CUARTO.- El Reglamento del Sistema deberá expedirse dentro de los 90 días siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto.

ARTÍCULO QUINTO.- El Diagnóstico Nacional a que se refiere la fracción XII del artículo 44 de la ley deberá realizarse dentro de los 365 días siguientes a la integración del Sistema.

ARTÍCULO SEXTO.- Los recursos para llevar a cabo los programas y la implementación de las acciones que se deriven de la presente ley, se cubrirán con cargo al presupuesto autorizado a las dependencias, entidades y órganos desconcentrados del Ejecutivo Federal, Poderes Legislativo y Judicial, órganos autónomos, estados y municipios, para el presente ejercicio fiscal y los subsecuentes, asimismo, no requerirán de estructuras orgánicas adicionales por virtud de los efectos de la misma.

ARTÍCULO SÉPTIMO.- El Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres a que refiere la fracción III del artículo 45 deberá integrarse dentro de los 365 días siguientes a la conformación del Sistema.

ARTÍCULO OCTAVO.- En un marco de coordinación, las Legislaturas de los Estados, promoverán las reformas necesarias en la Legislación Local, previstas en las fracciones II y XX del artículo 49, dentro de un término de 6 meses, contados a partir de la entrada en vigor de la presente Ley.

México, D.F., a 19 de diciembre de 2006.- Dip. **Jorge Zermeño Infante**, Presidente.- Sen. **Manlio Fabio Beltrones Rivera**, Presidente.- Dip. **Maria Eugenia Jimenez Valenzuela**, Secretaria.- Sen. **Renán Cleominio Zoreda Novelo**, Secretario.- Rúbricas.”

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los treinta y un días del mes de enero de dos mil siete.- **Felipe de Jesús**

Calderón Hinojosa.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Francisco Javier Ramírez Acuña.-** Rúbrica.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS
DE DECRETOS DE REFORMA

DECRETO por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2009

ARTÍCULO ÚNICO. Se reforman los artículos 1, primer párrafo, 2, 6, fracción I, 8, primer párrafo, 14, primer párrafo, 35, primer párrafo, 40, 41, fracción IX, 42, fracción IV, 48, fracción II, y 49, primer párrafo, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, para quedar como sigue:

.....

Transitorio

ÚNICO. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

México, D.F., a 2 de diciembre de 2008.- Dip. **Cesar Horacio Duarte Jaquez**, Presidente.- Sen. **Gustavo Enrique Madero Muñoz**, Presidente.- Dip. **Maria Eugenia Jimenez Valenzuela**, Secretaria.- Sen. **Claudia Sofía Corichi García**, Secretaria.- Rúbricas.”

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a trece de enero de dos mil nueve.- **Felipe de Jesús Calderón Hinojosa.-** Rúbrica.- El Secretario

de Gobernación, Lic. **Fernando Francisco Gómez Mont Urueta**.- Rúbrica.

DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 2011

ÚNICO.- Se reforman las fracciones X del artículo 42, II del artículo 45, III del artículo 46 y V del artículo 49; se adicionan la fracción IX y un último párrafo al artículo 52 y un Título IV “De las Responsabilidades y Sanciones”, con un Capítulo Único, que comprende el artículo 60, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, para quedar como sigue:

.....

Transitorio

ÚNICO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

México, D.F., a 14 de diciembre de 2010.- Dip. **Jorge Carlos Ramirez Marin**, Presidente.- Sen. **Manlio Fabio Beltrones Rivera**, Presidente.- Dip. **Balfre Vargas Cortez**, Secretario.- Sen. **Martha Leticia Sosa Govea**, Secretaria.- Rúbricas.”

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a veinticuatro de enero de dos mil once.- **Felipe de Jesús Calderón Hinojosa**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **José Francisco Blake Mora**.- Rúbrica.

REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA

TEXTO VIGENTE

Nuevo Reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de marzo de 2008

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice:
Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

FELIPE DE JESÚS CALDERÓN HINOJOSA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en lo dispuesto en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y por los artículos 27, 30 bis, 32, 38 y 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1 y 2 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; 2 y 4 de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres; 8 de Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y artículos 1, 2, 7, 9 y 27 de la Ley de Asistencia Social, he tenido a bien expedir el siguiente:

REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA

TÍTULO PRIMERO

CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 1.- Este ordenamiento tiene por objeto reglamentar las disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, en lo relativo al Poder Ejecutivo Federal, y las bases de coordinación entre éste, las entidades federativas y los municipios, necesarias para su ejecución.

ARTÍCULO 2.- Para los efectos del presente Reglamento, además de las definiciones contenidas en el artículo 5 de Ley

General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, se entiende por:

- I.** Banco Nacional: el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres;
- II.** Eje de Acción: las actividades que se llevan a cabo para aplicar las políticas públicas tendientes a prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres;
- III.** Estado de Riesgo: cualquier circunstancia que haga previsible una situación de violencia contra las mujeres;
- IV.** Mecanismos para el adelanto de las mujeres: las instancias de las entida-

des federativas creadas para el diseño, promoción y monitoreo de la aplicación de las políticas públicas en favor de los derechos de las mujeres;

- V.** Modelos: conjunto de estrategias que reúnen las medidas y acciones necesarias para garantizar la seguridad y el ejercicio de los derechos de las mujeres víctimas de violencia;
- VI.** Política Nacional Integral: acciones con perspectiva de género y de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios para el acceso de las mujeres al derecho a una vida libre de violencia, y
- VII.** Reglamento: Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

ARTÍCULO 3.- Corresponde a la Federación, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, la articulación y cumplimiento de la Política Nacional Integral, a través de instrumentos de coordinación.

ARTÍCULO 4.- Para la ejecución de la Ley y la articulación de la Política Nacional Integral, se establecen los ejes de acción, los cuales se implementarán a través de los Modelos; éstos estarán relacionados con los tipos y modalidades de la violencia.

ARTÍCULO 5.- La Federación, las entidades federativas y los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, realizarán las acciones necesarias para aplicar los Modelos.

ARTÍCULO 6.- Con motivo de la implementación del Programa, la Secretaría Ejecutiva del Sistema, a través de la coordinación interinstitucional, integrará un registro de los Modelos empleados

por la Federación, las entidades federativas y los municipios.

ARTÍCULO 7.- Los Mecanismos para el adelanto de las mujeres, en coordinación con la Secretaría Ejecutiva del Sistema, realizarán el registro y evaluación de los Modelos, considerando:

- I.** La efectividad del Modelo;
- II.** La aplicación de las leyes respectivas, y
- III.** El impacto del Programa.

ARTÍCULO 8.- El Instituto Nacional de las Mujeres, en su carácter de Secretaría Ejecutiva del Sistema, realizará en colaboración con las instituciones integrantes del mismo, la evaluación de los diferentes Modelos.

ARTÍCULO 9.- Las y los servidores públicos deberán recibir capacitación permanente sobre derechos humanos de las mujeres y perspectiva de género.

TÍTULO SEGUNDO

CAPÍTULO I DE LA PREVENCIÓN

ARTÍCULO 10.- El objetivo de la prevención será reducir los factores de riesgo de la violencia contra las mujeres, y se integrará por las etapas siguientes:

- I.** Anticipar y evitar la generación de la violencia en todas sus modalidades previstas por la Ley;
- II.** Detectar en forma oportuna los posibles actos o eventos de violencia contra las mujeres, y
- III.** Disminuir el número de víctimas, mediante acciones disuasivas que desalienten la violencia.

ARTÍCULO 11.- Para la ejecución del Modelo de Prevención, se considerarán los siguientes aspectos:

- I. El diagnóstico de la modalidad de violencia a prevenir y la población a la que está dirigida;
- II. La percepción social o de grupo del fenómeno;
- III. Los usos y costumbres y su concordancia con el respeto a los derechos humanos;
- IV. Las estrategias metodológicas y operativas;
- V. La intervención interdisciplinaria;
- VI. Las metas a corto, mediano y largo plazo;
- VII. La capacitación y adiestramiento, y
- VIII. Los mecanismos de evaluación.

ARTÍCULO 12.- La Federación, en coordinación con las entidades federativas y los municipios, promoverá las acciones de prevención contra la violencia familiar, mismas que estarán orientadas a:

- I. Establecer programas de detección oportuna de la violencia;
- II. Facilitar el acceso de las víctimas a los procedimientos judiciales, y
- III. Promover una cultura de no violencia contra las mujeres.

ARTÍCULO 13.- Las acciones correspondientes a la prevención de la violencia laboral, docente y en la comunidad, que realicen la Federación, las entidades federativas y los municipios, de conformidad con los instrumentos de coordinación, así como por la normatividad emitida en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirá por los principios siguientes:

- I. Igualdad de mujeres y hombres ante la Ley;

- II. Reconocimiento de las mujeres como sujetos de derechos;
- III. Generación de cambios conductuales en la sociedad para el desaliento de la violencia contra las mujeres;
- IV. Participación de las mujeres en los diferentes sectores, y
- V. Fomento de la cultura jurídica y de legalidad, así como de denuncia.

ARTÍCULO 14.- Las acciones de prevención de la violencia institucional, en el ámbito federal, consistirán en:

- I. Capacitar y educar al personal encargado de la procuración e impartición de justicia en las materias que señala la Ley;
- II. Capacitar y educar a las autoridades encargadas de la seguridad nacional y pública sobre las modalidades de violencia contra las mujeres;
- III. Designar en cada una de las dependencias y entidades que integran la Administración Pública Federal, áreas responsables de seguimiento y observancia de la Ley y del presente Reglamento, y
- IV. Fomentar la prestación de servicios públicos especializados en materia de prevención de la violencia contra las mujeres.

Las acciones de este artículo se ejecutarán, en las entidades federativas y municipios, de acuerdo con los instrumentos de coordinación.

CAPÍTULO II DE LA ATENCIÓN

ARTÍCULO 15.- La atención es el conjunto de servicios integrales proporcionados a las mujeres y a los agresores, con la finalidad de disminuir el impacto de la violencia, los cuales deberán otorgarse de acuerdo

con la Política Nacional Integral, los principios rectores y los ejes de acción.

El Modelo de Atención buscará incluir estrategias eficaces de rehabilitación y capacitación que permitan a las mujeres participar plenamente en la vida pública, privada y social. Los programas deberán diseñarse en atención a las necesidades y los derechos en materia de salud, educación, trabajo y acceso a la justicia de las mujeres.

ARTÍCULO 16.- Los centros de atención públicos o privados, que tengan por objeto la atención de alguna de las modalidades de violencia en términos de la Ley, orientarán sus servicios al empoderamiento de las mujeres y a la disminución del estado de riesgo en que éstas se encuentren.

ARTÍCULO 17.- La atención que se dé al agresor, será reeducativa y ausente de cualquier estereotipo, y tendrá como propósito la eliminación de rasgos violentos de los agresores, mediante el otorgamiento de servicios integrales y especializados.

ARTÍCULO 18.- Los centros de atención especializados en violencia familiar, además de operar con los Modelos de Atención, deberán prever mecanismos que permitan su monitoreo y evaluación.

ARTÍCULO 19.- La atención que otorguen las instituciones públicas a las víctimas será gratuita, integral y especializada para cada modalidad de violencia.

Los centros que brinden dicha atención deberán implementar mecanismos de evaluación que midan la eficacia y calidad en el servicio.

ARTÍCULO 20.- Además de la capacitación a la que se refiere el artículo 9 de este Reglamento, las y los servidores públicos

encargados de brindar atención en materia de violencia deberán recibir:

- I. Capacitación sobre la implementación y operación de la atención, y
- II. Atención psicológica encaminada a disminuir el impacto que pudieran sufrir en su persona, con motivo de las problemáticas que se les plantean.

ARTÍCULO 21.- El tratamiento de la violencia sexual tomará en consideración los criterios de construcción social de la agresión, de atención y tratamiento integral.

ARTÍCULO 22.- La atención que se proporcione a las víctimas se organizará en los siguientes niveles:

- I. Inmediata y de primer contacto;
- II. Básica y general, y
- III. Especializada.

CAPÍTULO III DE LAS SANCIONES

ARTÍCULO 23.- Los Modelos de Sanción generarán evaluaciones permanentes y sistemáticas sobre la aplicación de la Ley y de las diversas normas jurídicas que regulan los tipos y modalidades de la violencia.

ARTÍCULO 24.- La Federación, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias y a través de instrumentos de coordinación, establecerán Modelos de Sanción en los términos del artículo 8 de la Ley.

Los Modelos de Sanción deberán contener como mínimo:

- I. Las directrices de apoyo para los servidores públicos que conozcan de los tipos y modalidades de violencia contempla-

dos en la Ley, para facilitar su actuación en la aplicación de sanciones conforme a la legislación aplicable que corresponda;

- II.** Las medidas de atención y rehabilitación para los agresores;
- III.** La capacitación especial necesaria para la aplicación del Modelo de Sanción dirigida al personal que integran las corporaciones de seguridad pública y del sistema de procuración y administración de justicia;
- IV.** Los mecanismos de notificación al órgano de fiscalización correspondiente, para el caso de incumplimiento de la Ley o el Reglamento por parte de los servidores públicos;
- V.** Los lineamientos que faciliten a la víctima demandar la reparación del daño u otros medios de compensación o resarcimiento económico a cargo del agresor, en términos de la legislación aplicable;
- VI.** Los indicadores de factores de riesgo para la seguridad de la víctima tales como los antecedentes violentos del agresor o el incumplimiento de las órdenes de protección de éste, entre otros;
- VII.** Las prevenciones necesarias para evitar que las mujeres que han sufrido violencia vuelvan a ser víctimas de ésta, y
- VIII.** Los lineamientos que faciliten a la víctima demandar una reparación del daño u otros medios de compensación o resarcimiento económico a cargo del Estado, cuando haya responsabilidad de éste, en términos de la legislación aplicable.

CAPÍTULO IV DE LA ERRADICACIÓN

ARTÍCULO 25.- Los mecanismos y políticas públicas que se implementen en los tres órdenes de gobierno, en el mar-

co de sus atribuciones, tendrán como objetivo erradicar la violencia contra las mujeres.

ARTÍCULO 26.- El Modelo de Erradicación constará de las siguientes fases:

- I.** La ejecución de actividades encaminadas al desaliento de prácticas violentas contra las mujeres, y
- II.** La consolidación, vigilancia y monitoreo del Modelo.

ARTÍCULO 27.- La Secretaría Ejecutiva del Sistema, con el apoyo de los Mecanismos para el adelanto de las mujeres, sistematizará la información que se genere en la implementación del Modelo de Erradicación. La información que se procesará será la siguiente:

- I.** Avances legislativos federales y locales con perspectiva de género;
- II.** Criterios y lineamientos jurisdiccionales federales y locales sobre los tipos y modalidades de la violencia;
- III.** Áreas geográficas o ámbitos de la sociedad con comportamiento violento contra las mujeres, para elaborar un diagnóstico sobre los posibles casos de alerta de género, e
- IV.** Impacto en la ejecución del Modelo de Erradicación.

ARTÍCULO 28.- La Secretaría Ejecutiva del Sistema y la Secretaría de Seguridad Pública, en coordinación con los Mecanismos para el adelanto de las mujeres, establecerán y operarán el sistema de monitoreo del comportamiento violento de los individuos y de la sociedad contra las mujeres, previsto en la fracción II del artículo 17 de la Ley.

ARTÍCULO 29.- El sistema de monitoreo se vinculará de manera directa y efectiva con el Banco Nacional, así como con el registro que se implemente respecto de las órdenes de protección y las personas sujetas a ellas, siendo responsabilidad de las autoridades que generan las acciones precautorias y cautelares, informar a la Secretaría Ejecutiva del Sistema, o bien, a la Secretaría de Seguridad Pública según sea el caso.

La operación del sistema de monitoreo del comportamiento violento de los individuos y de la sociedad contra las mujeres, tendrá como objetivo generar instrumentos que permitan evaluar el avance en la erradicación de la violencia contra las mujeres y las posibles acciones que puedan implementarse para lograr dicha erradicación.

TÍTULO TERCERO

CAPÍTULO I DE LA ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO Y VIOLENCIA FEMINICIDA

ARTÍCULO 30.- La declaratoria de alerta de violencia de género tiene por objeto fundamental garantizar la seguridad de las mujeres, el cese de la violencia en su contra y eliminar las desigualdades producidas por la existencia de un agravio comparado a través de acciones gubernamentales federales y de coordinación con las entidades federativas para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado, en términos del Capítulo V, Título II, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Procede la declaratoria de alerta de violencia de género cuando se demuestre que en un territorio determinado se

perturba la paz social por la comisión de delitos contra la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las mujeres o cuando exista un agravio comparado que impida el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres.

ARTÍCULO 31.- Existe agravio comparado en caso de que un cuerpo normativo vigente contenga alguno de los siguientes supuestos que trasgredan los derechos humanos de las mujeres:

- I.** Distinciones, restricciones o derechos específicos diversos para una misma problemática o delito, en detrimento de las mujeres de esa entidad federativa o municipio;
- II.** No se proporcione el mismo trato jurídico en igualdad de circunstancias, generando una discriminación y consecuente agravio, o
- III.** Se genere una aplicación inequitativa de la ley, lesionándose los derechos de las mujeres.

ARTÍCULO 32.- La solicitud de investigación sobre la procedencia de declaratoria de alerta de violencia de género, podrá ser presentada por los organismos de derechos humanos a nivel nacional o de las entidades federativas, los organismos de la sociedad civil y/o los organismos internacionales.

La solicitud se presentará por escrito ante la Secretaría Ejecutiva del Sistema, directamente o a través del servicio postal mexicano, quien lo hará del conocimiento del Sistema en un plazo no mayor a cinco días hábiles contados a partir de la admisión de la misma.

ARTÍCULO 33.- En la solicitud de investigación sobre la procedencia de declarato-

ria de alerta de violencia de género, se deberá hacer constar la siguiente información:

- I. Nombre del solicitante;
- II. Carácter con el que actúa el solicitante;
- III. Domicilio para oír y recibir notificaciones;
- IV. Lugar o lugares donde se presenta dicha violencia de género;
- V. Descripción de los hechos violatorios de los derechos humanos de las mujeres;
- VI. Grupo de mujeres afectadas y número aproximado, y
- VII. Periodo de reiteración de las conductas.

ARTÍCULO 34.- La solicitud de investigación sobre la procedencia de declaratoria de alerta de violencia de género sólo podrá ser admitida, para ser puesta a consideración del Sistema cuando en la misma se afirme la totalidad de los siguientes supuestos:

- I. Que existe violencia sistemática contra las mujeres;
- II. Que dicha violencia se traduce en delitos del orden común contra la vida, la libertad, la integridad y la seguridad jurídica de las mujeres y existe un contexto de impunidad o permisibilidad social, o que existe un agravio comparado que impide el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres, y
- III. Que la violencia proviene de un conjunto de conductas misóginas que perturban la paz social.

ARTÍCULO 35.- Cuando la solicitud no contenga la totalidad de requisitos citados en los artículos 33 y 34 del presente Reglamento, la Secretaría Ejecutiva del Sistema, deberá prevenir al solicitante por escrito y por una sola vez, para que subsane la omisión dentro del plazo de cinco días hábiles. Transcurrido el plazo

sin que se desahogue la prevención, se desechará el trámite. Una vez desahogada la prevención, la Secretaría Ejecutiva del Sistema resolverá sobre la aceptación o no de la radicación de la solicitud, en un plazo de dos días hábiles.

En cualquier caso, el Sistema instruirá a la Secretaría Ejecutiva para que dé respuesta al solicitante de la investigación sobre la procedencia de declaratoria de alerta de violencia de género, en un plazo no mayor a treinta días naturales, contados a partir de la fecha en que se tenga por aceptada la radicación de la solicitud, por parte de la Secretaría Ejecutiva.

Cuando haya sido declarada improcedente una solicitud, se garantizará el derecho de audiencia. No podrá presentarse una nueva solicitud por los mismos hechos, sin que hubieran transcurrido, por lo menos seis meses.

ARTÍCULO 36.- Una vez admitida la solicitud de investigación sobre la procedencia de declaratoria de alerta de violencia de género, la Secretaría Ejecutiva convocará al Sistema a sesión extraordinaria, para que éste resuelva en definitiva si procede o no iniciar la investigación solicitada.

De ser procedente la solicitud, el Sistema conformará un grupo interinstitucional y multidisciplinario para el estudio y análisis de la posible emisión de alerta de violencia de género contra las mujeres.

Asimismo, en términos de los artículos 40, 41, fracción IX y 49, fracciones III y XX de la Ley, hará del conocimiento del Ejecutivo Local correspondiente, el contenido de la solicitud de investigación sobre la procedencia de declaratoria de alerta de violencia de género, y pedirá un informe sobre los actos que se narran en dicha solicitud, señalando un plazo perentorio de quince días hábiles. El Ejecutivo Local, en

adición al informe, podrá presentar todos los medios de prueba pertinentes, a fin de demostrar las afirmaciones que, en su caso, contenga su informe.

ARTÍCULO 37.- El grupo interinstitucional y multidisciplinario correspondiente, una vez efectuado el estudio y análisis referido en el artículo anterior, remitirá un informe al Sistema por conducto de su Secretaría Ejecutiva. Dicho informe no podrá calificar la legalidad de lo actuado en averiguaciones previas, juicios o procedimientos de cualquier índole.

Para la debida integración del informe que se remita al Sistema, se podrá solicitar a las autoridades federales y locales todo tipo de información y documentación que tenga relación con la investigación.

Asimismo, se podrá solicitar la colaboración de las personas físicas o morales, que resulte necesaria a fin de que manifiesten los hechos o datos que les consten.

La documentación y demás información que genere el grupo interinstitucional y multidisciplinario es confidencial en los términos de los artículos 13 y 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; asimismo, las personas que integren o participen en éste tienen obligación de guardar la más estricta confidencialidad sobre el expediente e información respectivos, quedando sujeto el infractor, al procedimiento de responsabilidad correspondiente.

ARTÍCULO 38.- El Sistema podrá formar una comisión dictaminadora que valorará, en su conjunto, el informe y pruebas rendidas por el Ejecutivo Local, así como el informe rendido por el grupo interinstitucional y multidisciplinario.

El Sistema acordará si ha lugar a la procedencia de emitir la declaratoria de

alerta de violencia de género y, en su caso, la remitirá a la Secretaría de Gobernación para que emita la declaratoria de alerta de violencia de género y notifique la misma al titular del Poder Ejecutivo de la entidad federativa correspondiente.

Lo dispuesto en el párrafo anterior, queda exceptuado tratándose del acuerdo sobre la procedencia de emitir la declaratoria de alerta de violencia de género por la existencia de un agravio comparado, en cuyo caso, se estará a lo dispuesto en el artículo 39 del presente Reglamento.

ARTÍCULO 39.- En caso de que el Sistema acuerde que existe un agravio comparado, el Presidente del Sistema remitirá el acuerdo a la persona en quien se encuentre depositado el Poder Ejecutivo Local correspondiente, para que en un plazo de treinta días hábiles previos a la declaratoria de alerta de violencia de género, se realice su estudio y posible aceptación de homologación o eliminación de la norma jurídica que impida el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres.

Si antes del vencimiento del plazo previsto en el artículo anterior, el poder ejecutivo local acepta realizar las acciones tendientes a modificar o abrogar la legislación motivo del agravio comparado, no se emitirá la declaratoria de alerta de violencia de género y se otorgará un plazo de sesenta días hábiles para su cumplimiento.

Transcurrido el término a que se refiere el párrafo que antecede, sin que se dé cabal cumplimiento a la modificación o abrogación de la norma que dio origen al agravio comparado, el Secretario de Gobernación como Presidente del Sistema emitirá sin mayor trámite la declaratoria de alerta de violencia de género correspondiente.

**CAPÍTULO II
DE LA APLICACIÓN DE LAS
ÓRDENES DE PROTECCIÓN**

ARTÍCULO 40.- El otorgamiento de las órdenes de protección emergentes y preventivas se realizará con base en las disposiciones que señala la Ley, por el plazo que sea procedente, debiendo ser emitidas por autoridad competente.

Las órdenes de protección podrán ser solicitadas en forma verbal o escrita por la afectada de violencia y, excepcionalmente, por cualquier persona, ante un estado de riesgo o cualquier otra circunstancia que impida a la mujer afectada hacerlo personalmente. Dicha solicitud deberá ser ratificada por la afectada en un término de cinco días naturales posteriores al momento en que haya cesado el estado de riesgo o el impedimento en su actuación directa.

La excepción a que se refiere el párrafo que antecede no será aplicable en lo referente a las órdenes de protección de naturaleza civil.

Transcurrida la vigencia de la orden de protección de emergencia y preventiva a que hace alusión el artículo 28 de la Ley, se podrán expedir nuevas órdenes si continúa el riesgo que ponga en peligro la seguridad de la víctima que originó el pedimento.

ARTÍCULO 41.- En congruencia con los artículos 6 y 27 de la Ley, para la emisión de las órdenes de protección emergentes y preventivas se observará lo siguiente:

- I.** El tiempo que ha durado el ejercicio de la violencia;
- II.** Los antecedentes violentos del agresor;
- III.** La gravedad del daño causado por la violencia;
- IV.** La magnitud del daño causado, y

- V.** Cualquier otra información relevante de la condición de la víctima y del agresor.

ARTÍCULO 42.- Independientemente de los procedimientos que correspondan, toda orden de protección que se emita, deberá constar en documento por separado, que contendrá la fecha, hora, lugar, vigencia, nombre de la persona a quien protege y en contra de quien se expide, tipo de orden, autoridad que la emite, haciéndose del conocimiento de las autoridades competentes y encargadas de auxiliar en su cumplimiento.

El Sistema establecerá la coordinación necesaria con todas las entidades federativas, en las que, la legislación civil contemple la existencia del oficial o asistente de víctimas menores de edad, para efecto de que auxilien a los de edades de doce años y menores de dieciocho años, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 34 de la Ley.

TÍTULO CUARTO

**CAPÍTULO I
DEL SISTEMA**

ARTÍCULO 43.- El Sistema contará con Comisiones por cada uno de los Ejes de Acción, para llevar un puntual seguimiento de los mismos y estar en aptitud de implementar las políticas públicas conducentes y favorecer la ejecución del programa integral. Las instituciones que conformen dichas comisiones deberán participar de acuerdo con las atribuciones conferidas por la Ley y este Reglamento.

ARTÍCULO 44.- Corresponde al Sistema, por medio de la Secretaría Ejecutiva, la emisión de lineamientos normativos y metodológicos para prevenir, atender,

sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en las modalidades y tipos establecidos en la Ley.

ARTÍCULO 45.- El Sistema, por medio de la Secretaría Ejecutiva, podrá invitar a las personas titulares del Poder Ejecutivo de las entidades federativas, a integrar un Consejo, que conozca y actualice el Programa, sin perjuicio de los convenios de coordinación que celebren con los gobiernos de las entidades federativas.

ARTÍCULO 46.- El Sistema tendrá como estrategias prioritarias para la erradicación de la violencia contra las mujeres:

- I. La planificación de las acciones contra la violencia y el programa integral;
- II. La coordinación institucional entre los tres órdenes de gobierno y el Sistema;
- III. La armonización del marco jurídico en las entidades federativas y los municipios;
- IV. La sistematización e intercambio de información sobre violencia contra las mujeres, y
- V. La investigación multidisciplinaria sobre los tipos de violencia.

ARTÍCULO 47.- Los integrantes del Sistema proporcionarán la información necesaria para mantener actualizado el Banco Nacional, de conformidad con los lineamientos que para tal efecto emita la Secretaría de Seguridad Pública.

CAPÍTULO II DEL PROGRAMA

ARTÍCULO 48.- El Programa desarrollará las acciones que señala la Ley, observando el Plan Nacional de Desarrollo y las disposiciones de la Ley de Planeación.

ARTÍCULO 49.- El Sistema, a través de los Mecanismos para el adelanto de las mujeres, procurará que los programas integrales de las entidades federativas se encuentren armonizados con el Programa, así como los programas municipales con los estatales.

ARTÍCULO 50.- El Programa elaborado por el Sistema incorporará las opiniones que vierta el Consejo del Sistema y las instancias de la Administración Pública Federal que formen parte del Sistema o hayan sido invitadas, de acuerdo con lo establecido por la Ley.

TÍTULO QUINTO

CAPÍTULO I DE LA COORDINACIÓN

SECCIÓN PRIMERA FEDERACIÓN, ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS

ARTÍCULO 51.- El Sistema procurará que los Mecanismos para el adelanto de las mujeres se coordinen con los poderes del Estado y con las instancias municipales de la mujer, con la finalidad de definir las bases para el seguimiento y evaluación del Programa.

ARTÍCULO 52.- La conducción de la Política Nacional Integral deberá:

- I. Regir el programa a que se refiere la Ley incluyendo la evaluación periódica que corresponda;
- II. Favorecer la coordinación de la Federación con las entidades federativas y los municipios para la aplicación de los ejes de acción del presente Reglamento;

- III. Impulsar la aplicación de la Ley, de las normas internacionales y de la legislación interna, vinculada con la violencia de género, y
- IV. Difundir los alcances de la Ley y los avances del Programa.

ARTÍCULO 53.- Los resultados de la evaluación del Programa y la implementación de los ejes de acción estarán a disposición de los integrantes del Sistema, y tendrán la finalidad siguiente:

- I. Actualizar y orientar los programas y las políticas públicas, y
- II. Determinar los recursos humanos y financieros para el desarrollo del Programa, así como las acciones programáticas y presupuestales respectivas, que deberán preverse en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

SECCIÓN SEGUNDA DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

ARTÍCULO 54.- La Secretaría de Gobernación, en su calidad de Presidente del Sistema, tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Dar seguimiento al Programa que elabora con el Sistema, independientemente de la evaluación periódica del mismo;
- II. Supervisar la operación del Sistema, a efecto de informar anualmente al H. Congreso de la Unión, de los avances del Programa;
- III. Difundir los resultados de la Política Nacional Integral contra la violencia, incluyendo las declaratorias de alerta de violencia de género que se hayan emitido y los agravios comparados tramitados;

- IV. Actualizar los supuestos de vigilancia de los medios de radio y televisión y la consecuente sanción que señala la Ley, y
- V. Coordinar a través de la Secretaría Ejecutiva del Sistema:

- a) La integración del grupo interinstitucional y multidisciplinario para el estudio, análisis y seguimiento de la implementación de la alerta de violencia de género;
- b) La recepción y procesamiento de los indicadores para las investigaciones sobre la violencia de género, aportadas por los integrantes del Sistema, con base en los ejes de acción respectivos;
- c) La coordinación de los ejes de promoción y defensa de los derechos humanos que señala el Programa;
- d) La celebración de convenios de coordinación para reforzar la operación del Sistema entre las dependencias que lo conforman y aquéllas que con motivo de la Ley, establezcan o hayan establecido las entidades federativas;
- e) La identificación y diseño de las estrategias por cada eje de acción, a efecto de su incorporación al Programa, y
- f) Efectuar el diagnóstico nacional de la violencia de género con los ejes de acción que señala la Ley, a partir de la información integrada en el Banco Nacional.

SECCIÓN TERCERA DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

ARTÍCULO 55.- La Secretaría de Desarrollo Social, en su calidad de Integrante del Sistema, tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Incluir en los programas correspondientes las acciones de desarrollo

social orientadas a la prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres;

- II.** Promover en sus programas la cultura de respeto a los derechos humanos de las mujeres para eliminar las expresiones de violencia contra este grupo de población;
- III.** Celebrar convenios, acuerdos y bases de colaboración con dependencias u organismos de la Administración Pública Federal, así como con las entidades federativas, para la promoción de acciones concurrentes de desarrollo social, que favorezcan la atención y participación de las mujeres en los programas con perspectiva de género;
- IV.** Ejecutar acciones en materia de desarrollo social, orientadas a mejorar el nivel de vida de las mujeres en condiciones de pobreza y marginación y dar seguimiento a sus avances y resultados;
- V.** Difundir las acciones realizadas por los programas del sector desarrollo social, que promuevan el empoderamiento de las mujeres, la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y la eliminación de las brechas de desigualdad, en el marco de operación del Programa;
- VI.** Colaborar en el fortalecimiento y ampliación de acciones de las instancias y programas del sector desarrollo social, encaminadas a prevenir, atender y erradicar la violencia contra las mujeres, y
- VII.** Dar seguimiento a las acciones del Programa, en coordinación con los integrantes del Sistema, y efectuar su supervisión y evaluación en el ámbito de su competencia.

SECCIÓN CUARTA DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA

ARTÍCULO 56.- La Secretaría de Seguridad Pública, en su calidad de Integrante del Sistema, tendrá las siguientes atribuciones:

- I.** Elaborar y ejecutar políticas y programas para prevenir la comisión de delitos vinculados con la violencia contra las mujeres, en el ámbito de su competencia;
- II.** Diseñar y aplicar medidas de readaptación social con perspectiva de género que permitan prevenir la violencia contra las mujeres, en congruencia con el Programa;
- III.** Celebrar instrumentos de coordinación con las instituciones de salud y educativas para el tratamiento de sentenciados por delitos vinculados con violencia contra las mujeres;
- IV.** Administrar y operar el Banco Nacional;
- V.** Emitir los lineamientos necesarios para determinar e integrar la información que contendrá el Banco Nacional, y
- VI.** Proporcionar la información del Banco Nacional a los particulares, en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a Información Pública Gubernamental y de los lineamientos referidos en la fracción anterior.

SECCIÓN QUINTA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

ARTÍCULO 57.- La Procuraduría General de la República participará, en su calidad de Integrante del Sistema, de conformidad a lo marcado en las leyes y disposiciones jurídicas aplicables, debiendo observar en todo momento la perspectiva de género y el estricto respeto a los derechos humanos de las mujeres.

La Procuraduría General de la República tendrá, entre otras, las siguientes atribuciones:

- I.** Promover la formación y especialización de Agentes de la Policía Federal Investigadora, Agentes del Ministerio Público y de todo el personal encargado de la procuración de justicia;
- II.** Proporcionar a las víctimas orientación y asesoría para su eficaz atención y protección, de conformidad con la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, su Reglamento y demás ordenamientos aplicables;
- III.** Dictar las medidas necesarias para que la víctima reciba atención médica de emergencia;
- IV.** Proporcionar a las instancias encargadas de realizar estadísticas las referencias necesarias sobre el número de víctimas atendidas;
- V.** Brindar a las víctimas la información integral sobre las instituciones públicas o privadas encargadas de su atención;
- VI.** Proporcionar a las víctimas información objetiva que les permita reconocer su situación;
- VII.** Promover la cultura de respeto a los derechos humanos de las mujeres y garantizar la seguridad de quienes denuncian, y
- VIII.** Celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia.

La Procuraduría General de la República deberá expedir la normatividad necesaria para dar cumplimiento a lo dispuesto en las fracciones anteriores.

SECCIÓN SEXTA DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

ARTÍCULO 58.- La Secretaría de Educación Pública, en su calidad de Integrante del Sistema, tendrá las siguientes atribuciones:

- I.** Promover la actualización sistemática de los contenidos relacionados con la equidad de género dentro de los planes y programas de estudio para la educación básica;
- II.** Impulsar las actualizaciones de los libros de texto gratuitos, que deriven de las correspondientes a los planes y programas de estudios;
- III.** Promover la actualización sistemática de los contenidos relacionados con la equidad de género dentro de los planes y programas de estudio para la educación normal y demás para la formación de maestros, y
- IV.** Promover la actualización sistemática de los contenidos relacionados con la equidad de género dentro de los planes y programas de estudio para los tipos medios superior y superior, aplicables en los planteles educativos que dependen de la Secretaría de Educación Pública.

SECCIÓN SÉPTIMA DE LA SECRETARÍA DE SALUD

ARTÍCULO 59.- La Secretaría de Salud, en su calidad de Integrante del Sistema, tendrá las siguientes atribuciones:

- I.** Establecer la política de salud en materia de prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres;
- II.** Emitir normas, lineamientos e instrumentos de rectoría que garanticen la prestación de servicios de atención médica y psicológica para las mujeres víctimas de violencia;

- III. Diseñar el programa de capacitación y actualización del personal del sector salud que participe en la atención de las mujeres víctimas de violencia;
 - IV. Difundir entre la población los servicios de salud que, en coordinación con el Sistema Nacional de Salud, se brinden a mujeres víctimas de violencia;
 - V. Establecer, en el ámbito de su competencia, los instrumentos de coordinación entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las entidades federativas y municipios para la atención a mujeres víctimas de violencia;
 - VI. Participar en el diseño de nuevos modelos de prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres y sus agresores, en colaboración con los integrantes del Sistema;
 - VII. Participar en la ejecución del Programa en el ámbito de su competencia, e
 - VIII. Informar a las autoridades competentes sobre los hechos relacionados con violencia contra las mujeres de conformidad con lo establecido en el artículo 46, fracción XII de la Ley.
- II. Proponer a los integrantes del Sistema, los Modelos, programas, medidas y estrategias, así como las normas técnicas respectivas en torno a la violencia de género y operación de los refugios y centros de atención para víctimas;
 - III. Promover la atención especializada y profesional de las diversas modalidades de violencia, con base en los principios y lineamientos que la Ley y el Reglamento determinen;
 - IV. Coadyuvar con las instancias respectivas a garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, y difundir los derechos humanos de las mujeres;
 - V. Realizar el inventario de los Modelos y los registros que prevé el presente Reglamento;
 - VI. Impulsar la armonización de los programas nacionales e integrales sobre violencia de género, igualdad entre mujeres y hombres y el del propio Instituto, a efecto de articular la Política Nacional Integral, y
 - VII. Las demás que establezca la Ley, la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, el presente Reglamento y demás disposiciones administrativas aplicables.

SECCIÓN OCTAVA DEL INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES

ARTÍCULO 60.- El Instituto Nacional de las Mujeres, en su calidad de Secretaría Ejecutiva del Sistema, tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Integrar las investigaciones realizadas por dependencias de la Administración Pública Federal, sobre el origen, características y consecuencias de la violencia de género, así como la evaluación de los ejes de acción y la difusión de los resultados respectivos;

SECCIÓN NOVENA DEL CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN

ARTÍCULO 61.- El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, en su calidad de Integrante del Sistema, tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Participar coordinadamente en la elaboración del Programa, y en el diseño de las acciones en materia de no discriminación de las mujeres, a que se

refieren las fracciones II, III, IV, XII y XIII del artículo 38 de la Ley;

- II. Colaborar en la armonización del Programa a que se refiere el artículo 48 de este Reglamento, por medio de su participación activa en el Sistema, y con las opiniones jurídicas o de políticas públicas en materia de no discriminación;
- III. Coadyuvar con las autoridades competentes en la evaluación y seguimiento de las acciones de la Administración Pública Federal en el cumplimiento de los compromisos internacionales del Estado mexicano respecto de sus atribuciones legales, y
- IV. Las demás que establezca la presente la Ley, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y el presente Reglamento.

SECCIÓN DÉCIMA

DEL SISTEMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA

ARTÍCULO 62.- El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, en su calidad de Integrante del Sistema, tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Coordinar las acciones de asistencia social encaminadas a prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, de conformidad con los Modelos que se emitan;
- II. Establecer prioridades en materia de asistencia social, para hacer eficiente la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres;
- III. Promover y prestar a las mujeres víctimas de violencia los servicios de asistencia social a los que se refiere la

Ley General de Salud y la Ley de Asistencia Social;

- IV. Promover el desarrollo de la familia y de la comunidad con perspectiva de género en un ambiente libre de violencia;
- V. Fomentar y apoyar a las organizaciones de la sociedad civil cuyo objeto sea la prestación de servicios de asistencia social, que incluyan como principal objetivo a las mujeres víctimas de violencia;
- VI. Realizar y promover estudios e investigaciones sobre violencia contra las mujeres;
- VII. Capacitar en materia de asistencia social con perspectiva de género en los sectores público, social y privado;
- VIII. Prestar servicios de asistencia jurídica, de orientación social y psicológica a mujeres víctimas de violencia, e
- IX. Incluir en los centros de atención de asistencia social, los servicios de rehabilitación psicológica y social para el agresor, atendiendo a los Modelos.

SECCIÓN DÉCIMA PRIMERA

DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

ARTÍCULO 63.- El Sistema promoverá, por conducto de los Mecanismos para el adelanto de las mujeres, y mediante instrumentos, que las entidades federativas establezcan políticas públicas en materia de violencia contra las mujeres, acordes con el Programa y la Política Nacional Integral.

SECCIÓN DÉCIMA SEGUNDA

DE LOS MUNICIPIOS

ARTÍCULO 64.- El Sistema promoverá, por conducto de los Mecanismos para el adelanto de las mujeres, y mediante instrumentos, que los municipios establezcan políticas públicas en materia de vio-

lencia contra las mujeres, acordes con el Programa y la Política Nacional Integral.

TÍTULO SEXTO

CAPÍTULO I DE LOS REFUGIOS PARA LAS MUJERES EN SITUACIÓN DE VIOLENCIA

ARTÍCULO 65.- Los refugios para mujeres en situación de violencia familiar serán creados de acuerdo a un Modelo establecido por el Instituto Nacional de las Mujeres en su carácter de Secretaría Ejecutiva del Sistema.

Los Modelos para el funcionamiento y operación de los refugios, establecerán un marco de referencia para la operación, diseño, implementación, seguimiento y evaluación de los refugios para mujeres, sus hijos e hijas en situación de violencia familiar extrema, con una perspectiva de género que garantice el acceso a un servicio de atención integral, en términos de los artículos 8, fracción VI y XIII, 48, fracción IV, 50, fracción VII, 51, fracción IV, 52, fracción VI y VIII, 54, 55, 56, 57, 58 y 59 de la Ley.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Reglamento entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Los programas y la implementación de las acciones que se deriven del presente Reglamento, podrán contar con una previa suficiencia presupuestaria autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los términos que señalan los artículos 39 y sexto transitorio de la Ley.

Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a diez de marzo de dos mil ocho.- **Felipe de Jesús Calderón Hinojosa.**- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Juan Camilo Mouriño Terrazo.**- Rúbrica.- El Secretario de Seguridad Pública, **Genaro García Luna.**- Rúbrica.- El Secretario de Desarrollo Social, **Ernesto Javier Cordero Arroyo.**- Rúbrica.- La Secretaria de Educación Pública, **Josefina Eugenia Vázquez Mota.**- Rúbrica.- El Secretario de Salud, **José Ángel Córdova Villalobos.**- Rúbrica.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

CASO GONZÁLEZ Y OTRAS (“CAMPO ALGODONERO”) VS. MÉXICO

SENTENCIA DE 16 DE NOVIEMBRE DE 2009 (EXCEPCIÓN PRELIMINAR, FONDO, REPARACIONES Y COSTAS)

En el caso *González y otras* (“*Campo Algodonero*”), la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Corte Interamericana”, “la Corte” o “el Tribunal”), integrada por los siguientes jueces¹:

Cecilia Medina Quiroga, Presidenta;

Diego García-Sayán, Vicepresidente;

Manuel E. Ventura Robles, Juez; **Rhadys Abreu Blondet**, Jueza, y

Margarette May Macaulay, Jueza; **Rosa María Álvarez González**, Jueza *ad hoc*;

presentes, además,

Pablo Saavedra Alessandri, Secretario, y **Emilia Segares Rodríguez**, Secretaria Adjunta,

de conformidad con los artículos 62.3 y 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención” o “la Convención Americana”) y con los artículos 29, 31, 37.6, 56 y 58 del Reglamento de la Corte² (en adelante “el Reglamento”), dicta la presente Sentencia.

1 El 15 de diciembre de 2007 el entonces Presidente de la Corte, Juez Sergio García Ramírez, de nacionalidad mexicana, cedió la Presidencia a la Jueza Cecilia Medina Quiroga e informó al Tribunal de su inhibitoria para conocer del presente caso. El Juez García Ramírez expuso las razones que sustentaron su inhibición, las cuales fueron aceptadas por el Tribunal. El 21 de diciembre de 2007 se comunicó esta decisión al Estado y se le informó que podría designar un juez ad hoc para que participara en la consideración del presente caso. El 29 de febrero de 2008, luego de dos prórrogas, el Estado designó a la señora Verónica Martínez Solares como jueza ad hoc. El 18 de septiembre de 2008 los representantes de las presuntas víctimas objetaron dicha designación señalando que la señora Martínez Solares “no re[unía] uno de los requisitos que establece el artículo 52 de la [Convención Americana] para ser juez de la Corte Interamericana”. El 30 de octubre de 2008 la Corte emitió una Resolución en la que señaló que la señora Martínez Solares “no cumpl[ía] con los requisitos para participar como Jueza ad hoc en el presente caso”. En dicha Resolución la Corte otorgó un plazo al Estado para que designara un nuevo juez ad hoc. El 3 de diciembre de 2008 el Estado designó en tal calidad a la señora Rosa María Álvarez González. De otra parte, por razones de fuerza mayor, el Juez Leonardo A. Franco no participó en la deliberación y firma de la presente Sentencia.

2 Conforme a lo dispuesto en el artículo 72.2 del Reglamento de la Corte Interamericana vigente, cuyas últimas reformas entraron en vigor a partir del 24 de marzo de 2009, “[l]os casos en curso se continuarán tramitando conforme a este Reglamento, con la excepción de aquellos casos en que se haya convocado a audiencia al momento de entrada en vigor del presente Reglamento, los cuales seguirán tramitándose conforme a las disposiciones del Reglamento anterior”. De ese modo, el Reglamento de la Corte mencionado en la presente Sentencia corresponde al instrumento aprobado por el Tribunal en su XLIX Período Ordinario de Sesiones, celebrado del 16 al 25 de noviembre de 2000, y reformado parcialmente por la Corte en su LXI Período Ordinario de Sesiones, celebrado del 20 de noviembre al 4 de diciembre de 2003.

INTRODUCCIÓN DE LA CAUSA Y OBJETO DE LA CONTROVERSIA

El 4 de noviembre de 2007 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión” o “la Comisión Interamericana”) presentó, de conformidad con los artículos 51 y 61 de la Convención, una demanda contra los Estados Unidos Mexicanos (en adelante “el Estado” o “México”), a partir de la cual se inició el presente caso. La petición inicial fue presentada ante la Comisión el 6 de marzo de 2002. El 24 de febrero de 2005 la Comisión aprobó los Informes No. 16/05, 17/05 y 18/05, mediante los cuales declaró admisibles las respectivas peticiones. El 30 de enero de 2007 la Comisión notificó a las partes su decisión de acumular los tres casos. Posteriormente, el 9 de marzo de 2007 aprobó el Informe de fondo No. 28/07, en los términos del artículo 50 de la Convención, el cual contenía determinadas recomendaciones para el Estado. Este informe fue notificado al Estado el 4 de abril de 2007. Tras considerar que México no había adoptado sus recomendaciones, la Comisión decidió someter el presente caso a la jurisdicción de la Corte. La Comisión designó como delegados a los señores Florentín Meléndez, Comisionado, Santiago A. Canton, Secretario Ejecutivo, y como asesores legales a Elizabeth Abi-Mershed, Secretaria Ejecutiva Adjunta, y Juan Pablo Albán, Marisol Blanchard, Rosa Celorio y Fiorella Melzi, especialistas de la Secretaría Ejecutiva.

La demanda se relaciona con la supuesta responsabilidad internacional del Estado por “la desaparición y ulterior muerte” de las jóvenes Claudia Ivette González, Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos Monárrez (en adelante “las jóvenes González, Herrera y Ramos”), cuyos cuerpos fueron encontrados en un campo algodónero de Ciudad Juárez el día 6 de noviembre de 2001. Se responsabiliza al Estado por “la falta de medidas de protección a las víctimas, dos de las cuales eran menores de edad; la falta de prevención de estos crímenes, pese al pleno conocimiento de la existencia de un patrón de violencia de género que había dejado centenares de mujeres y niñas asesinadas; la falta de respuesta de las autoridades frente a la desaparición [...]; la falta de debida diligencia en la investigación de los asesinatos [...], así como la denegación de justicia y la falta de reparación adecuada”.

La Comisión solicitó a la Corte que declare al Estado responsable por la violación de los derechos consagrados en los artículos 4 (Derecho a la Vida), 5 (Derecho a la Integridad Personal), 8 (Garantías Judiciales), 19 (Derechos del Niño) y 25 (Protección Judicial) de la Convención, en relación con las obligaciones establecidas en los artículos 11 (Obligación de Respetar los Derechos) y 2 (Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno) de la misma, y el incumplimiento de las obligaciones que derivan del artículo 7 de la Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (en adelante “Convención Belém do Pará”). La demanda fue notificada al Estado el 21 de diciembre de 2007 y a los representantes el 2 de enero de 2008.

El 23 de febrero de 2008 las organizaciones Asociación Nacional de Abogados Democráticos A. C., Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer, Red Ciudadana de No Violencia y por la Dignidad Humana y Centro para el Desarrollo Integral de la Mujer A. C., representantes de las presuntas víctimas³ (en

³ El 14 de diciembre de 2007 las mencionadas organizaciones comunicaron al Tribunal, de conformidad con el artículo 23.2 del Reglamento de la Corte, la designación de la señora Sonia Torres Hernández

adelante “los representantes”), presentaron su escrito de solicitudes, argumentos y pruebas (en adelante “escrito de solicitudes y argumentos”). Además de los alegatos presentados por la Comisión, los representantes solicitaron ampliar el número de víctimas a once mujeres y que la Corte se pronuncie sobre la supuesta detención arbitraria, tortura y violaciones al debido proceso de tres personas más. Adicionalmente a los artículos invocados por la Comisión, los representantes solicitaron a la Corte que declare que el Estado es responsable por la violación de los derechos consagrados en los artículos 7 (Derecho a la Libertad Personal) y 11 (Derecho a la Dignidad y a la Honra) de la Convención, todos ellos en relación con las obligaciones generales que se derivan de los artículos 11 y 2 de la misma, así como el artículo 7 de la Convención Belém do Pará, en conexión con los artículos 8 y 9 del mismo instrumento. Además, solicitaron la violación del derecho consagrado en el artículo 5 de la Convención Americana, en perjuicio de las tres presuntas víctimas identificadas por la Comisión.

El 26 de mayo de 2008 el Estado presentó su escrito de contestación de la demanda y observaciones al escrito de solicitudes y argumentos (en adelante “contestación de la demanda”). Dicho escrito cuestionó la competencia de la Corte para conocer sobre las presuntas violaciones a la Convención Belém do Pará. Adicionalmente, objetó la ampliación de las víctimas propuesta por los representantes, y reconoció parcialmente su responsabilidad internacional. El Estado designó al señor Juan Manuel Gómez-Robledo Verduzco como Agente y a Patricia González Rodríguez, Joel Antonio Hernández García, María Carmen Oñate Muñoz, Alejandro Negrín Muñoz y Armando Vivanco Castellanos como Agentes Alternos.

El 16 de julio de 2008 la Presidenta de la Corte (en adelante “la Presidenta”), luego de la revisión de la contestación de la demanda, informó al Estado que los alegatos referidos a la Convención Belém do Pará constituían una excepción preliminar. En razón de ello, de conformidad con el artículo 37.4 del Reglamento, otorgó a la Comisión y a los representantes un plazo de 30 días para presentar alegatos escritos. Dichos alegatos fueron presentados el 20 de agosto de 2008 y el 6 de septiembre de 2008, respectivamente.

II

PROCEDIMIENTO ANTE LA CORTE

El 21 de agosto de 2008 los representantes manifestaron su intención de pronunciarse sobre “información relevante” contenida en los anexos a la contestación de la demanda y de informar sobre el acontecimiento de “hechos supervinientes”. El 26 de agosto de 2008 la Presidenta negó la solicitud de los representantes de pronunciarse en esa etapa procesal sobre los anexos a la contestación a la demanda, puesto que no argumentaron los motivos por los que debería aplicarse el artículo 39 del Reglamento. En todo caso, la Presidenta informó a los representantes que podrían hacer las alegaciones que estimaran pertinentes en el procedimiento oral o en sus alegatos finales escritos.

El 6 de septiembre de 2008 los representantes presentaron un escrito en el que, *inter alia*, realizaron “algunas consideraciones respecto a lo señalado por el Estado mexicano en su contestación a la demanda”. El 9 de septiembre de 2008 la Presiden-

como interviniente común (expediente de fondo, tomo V, folio 1936).

ta consideró que dicha sección del escrito no sería tomada en cuenta, puesto que su presentación no estaba prevista en el Reglamento y no fue requerida. En todo caso la Presidenta informó a los representantes que podrían presentar las alegaciones que estimaran pertinentes en el procedimiento oral o en sus alegatos finales escritos.

El 19 de enero de 2009 la Corte negó mediante Resolución la solicitud de ampliación de presuntas víctimas y determinó que las presuntas víctimas del presente caso serían Esmeralda Herrera Monreal y sus familiares: Irma Monreal Jaime (madre), Benigno Herrera Monreal (hermano), Adrián Herrera Monreal (hermano), Juan Antonio Herrera Monreal (hermano), Cecilia Herrera Monreal (hermana), Zulema Montijo Monreal (hermana), Erick Montijo Monreal (hermano), Juana Ballín Castro (cuñada); Claudia Ivette González y sus familiares: Irma Josefina González Rodríguez (madre), Mayela Banda González (hermana), Gema Iris González (hermana), Karla Arizbeth Hernández Banda (sobrina), Jacqueline Hernández (sobrina), Carlos Hernández Llamas (cuñado); y Laura Berenice Ramos Monárrez y sus familiares: Benita Monárrez Salgado (madre), Claudia Ivonne Ramos Monárrez (hermana), Daniel Ramos Monárrez (hermano), Ramón Antonio Aragón Monárrez (hermano), Claudia Dayana Bermúdez Ramos (sobrina), Itzel Arely Bermúdez Ramos (sobrina), Paola Alexandra Bermúdez Ramos (sobrina), Atziri Geraldine Bermúdez Ramos (sobrina)⁴. Además, en dicha resolución se analizó la negativa del Estado de remitir determinada prueba solicitada por el Tribunal. La Corte resolvió que los hechos que sean demostrables únicamente a través de prueba que el Estado se niegue a remitir, el Tribunal los podrá tener por establecidos⁵.

Mediante Resolución de 18 de marzo de 2009⁶ la Presidenta ordenó la recepción, a través de declaraciones rendidas ante fedatario público (affidávit), de algunos de los testimonios y peritajes ofrecidos oportunamente por las partes. Adicionalmente, se convocó a las partes a una audiencia privada para escuchar el testimonio, ofrecido por el Estado, de Patricia González Rodríguez, siempre y cuando ésta renunciara a su condición de Agente Alterna. Igualmente, se convocó a audiencia pública para escuchar las declaraciones propuestas, según el caso, por la Comisión, el Estado y los representantes, así como los alegatos finales orales sobre la excepción preliminar y los eventuales fondo, reparaciones y costas. Finalmente, la Presidenta fijó plazo hasta el 1 de junio de 2009 para que las partes presentaran sus respectivos escritos de alegatos finales.

Mediante Resolución de 3 de abril de 2009 la Corte resolvió aceptar la confirmación de la señora Patricia González Rodríguez como Agente Alterna del Estado y, por ende, el desistimiento estatal del ofrecimiento de su declaración a título informativo en una audiencia privada⁷ (*supra* párr. 10).

La audiencia pública fue llevada a cabo el 28 y 29 de abril de 2009, durante el XXXIX Período Extraordinario de Sesiones celebrado en la ciudad de Santiago, República de Chile⁸.

4 Cfr. González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México. Resolución de la Corte de 19 de enero de 2009, punto resolutivo segundo.

5 Cfr. González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México, *supra* nota 4, punto resolutivo cuarto.

6 Cfr. González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México. Resolución de la Presidenta de la Corte de 18 de marzo de 2009.

7 Cfr. González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México. Resolución de la Corte de 3 de abril de 2009, punto resolutivo primero.

8 A esta audiencia comparecieron: a) por la Comisión Interamericana: Florentín Meléndez, Comisionado; Elizabeth Abi-Mershed, Secretaria Ejecutiva Adjunta; Juan Pablo Albán Alencastro, asesor; Rosa

El 12 de junio de 2009 la Comisión y el Estado remitieron sus escritos de alegatos finales. El 16 de junio de 2009 los representantes remitieron su escrito respectivo.

El Tribunal recibió escritos en calidad de *amicus curiae* de las siguientes personas, instituciones y organizaciones: International Reproductive and Sexual Health Law Program de la Facultad de Derecho de la Universidad de Toronto (IRSHL Programme) y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL)⁹; TRIAL- Track Impunity Always y la Organización Mundial contra la Tortura¹⁰; un grupo de becarios del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (en adelante “la UNAM”)¹¹; un Grupo de Derechos Humanos de la División de Posgrado de la UNAM¹²; Women’s Link Worldwide¹³; Red de Mujeres de Ciudad Juárez A.C.¹⁴; Programa de Justicia Global y Derechos Humanos de la Universidad de los Andes¹⁵; Programa de Derechos Humanos y la Maestría en Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana de Mé-

Celorio, asesora, y Fiorella Melzi, asesora; b) por las presuntas víctimas: Alfredo Limas Hernández, representante; Andrea de la Barreda Montpellier, representante; Andrea Medina Rosas, representante; Ariel E. Dulitzky, asesor; David Peña Rodríguez, representante; Emilio Ginés Santidrián, asesor; Héctor Faúndez Ledesma, asesor; Héctor Pérez Rivera, asesor; Ivonne I. Mendoza Salazar, representante; María del Carmen Herrera García, asesora; María Edith López Hernández, asesora; Karla Micheel Salas Ramírez, representante, y Sonia Josefina Torres Hernández, interviniente común, y c) por el Estado: Alejandro Negrín Muñoz, Agente, Director General de Derechos Humanos y Democracia de la Cancillería mexicana; Mario Leal Campos, asesor, Embajador de México en Chile; Patricia González Rodríguez, Agente Alterna, Procuradora General de Justicia del estado de Chihuahua; Mario Alberto Prado Rodríguez, asesor, Coordinador de Asesores del Subsecretario de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación; Mauricio Elpidio Montes de Oca Durán, asesor, Director General Adjunto de Investigación y Atención a Casos de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación; Víctor Manuel Uribe Aviña, asesor, Consultor Jurídico Adjunto de la Cancillería; Arturo Licón Baeza, asesor, Subprocurador de Derechos Humanos y Atención a Víctimas del Delito del estado de Chihuahua; Pablo Navarrete Gutiérrez, asesor, Coordinador de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de las Mujeres; Carlos Garduño Salinas, asesor, Director de Derechos Humanos de la Procuraduría General de la República; Fernando Tiscareño Luján, asesor, Asesor del Secretario General de Gobierno del estado de Chihuahua; Rodolfo Leyva Martínez, asesor, funcionario de la Subprocuraduría de Derechos Humanos y Atención a Víctimas del Delito del estado de Chihuahua; José Ignacio Martín del Campo Covarrubias, asesor, Director del Área de Litigio Internacional en materia de Derechos Humanos de la Cancillería; Ximena Mariscal de Alba, asesora, Subdirectora del Área de Litigio Internacional en materia de Derechos Humanos de la Cancillería; David Ricardo Uribe González, asesor, Jefe de Departamento del Área de Litigio Internacional en materia de Derechos Humanos de la Cancillería; Luis Manuel Jardón Piña, asesor, Jefe de Departamento de Litigios de la Consultoría Jurídica de la Cancillería, y Carlos Giménez Zamudio, asesor, Encargado del Área de Política Interna, Prensa y Derechos Humanos de la Embajada de México en Chile.

- 9 Dicho escrito fue presentado por Simona Cusack, Rebecca J. Cook, Viviana Krsticevic y Vanessa Coria el 4 de diciembre de 2008.
- 10 Dicho escrito fue presentado por Eric Sottas y Philip Grant el 16 de abril de 2009. El 28 de abril de 2009 el Consejo General de la Abogacía Española y la Fundación del Consejo General de la Abogacía General se adhirieron a este escrito.
- 11 Dicho escrito fue presentado por Miguel Ángel Antemate Mendoza, Selene Cruz Alcalá, Rafael Caballero Hernández, Carlos Alejandro Martiarena Leonar y Alma Elena Rueda Rodríguez el 23 de abril de 2009.
- 12 Dicho escrito fue presentado por Raymundo Gil Rendón y varios de sus alumnos el 24 de abril de 2007.
- 13 Dicho escrito fue presentado por Viviana Waisman y Paloma Soria Montañez el 27 de abril de 2008.
- 14 Dicho escrito fue también preparado por: Cáritas Diocesana de Ciudad Juárez, Pastoral Obrera, Programa Compañeros, Ciudadanos por una mejor Administración Pública, Casa Amiga Centro de Crisis, y a título personal por Clara Eugenia Rojas Blanco, Elizabeth Loera y Diana Itzel Gonzáles. El mismo fue presentado por Imelda Marrufo Nava el 15 de mayo de 2009.
- 15 Dicho escrito fue presentado por César A. Rodríguez Garavito el 1 de junio de 2009.

xico¹⁶; Human Rights Watch¹⁷; Horvitz & Levy LLP¹⁸; Comisión Internacional de Juristas¹⁹; Amnistía Internacional²⁰; Centro de Derechos Humanos y la Escuela de Derecho de la Universidad de Essex, el Centro Internacional para la Justicia Transicional y Redress²¹.

El 22 de septiembre de 2009 los representantes presentaron un escrito en el que informaron al Tribunal sobre “hechos supervinientes”, relativos al nombramiento del señor Arturo Chávez Chávez para encabezar la Procuraduría General de la República.

La Secretaría, siguiendo instrucciones de la Presidenta, concedió plazo a la Comisión y al Estado para que presentaran sus observaciones al escrito de los representantes indicado en el párrafo anterior. El 15 de octubre de 2009 la Comisión señaló que no tenía observaciones que formular. El 16 de octubre de 2009 el Estado expresó que “los hechos expuestos por los representantes [...] de ninguna manera guardan relación alguna con la litis del asunto ni aportan elemento alguno que [la] Corte pueda tomar en consideración para mejor resolver”. Agregó que los hechos narrados por los representantes no poseían “un mínimo vínculo fenomenológico con los hechos del proceso y, por el contrario, pretenden introducir a la litis hechos distintos a los que conforman su marco fáctico”. Finalmente, hizo notar que los representantes no referían la forma en que la designación del actual Procurador General de la República incidía o se encuentra relacionada con algún hecho materia del presente asunto.

Al respecto, el Tribunal reitera que si bien los hechos supervinientes pueden ser planteados por las partes en cualquier estado del proceso, antes de la sentencia, “esto no quiere decir que cualquier situación o acontecimiento constituya un hecho superviniente para los efectos del proceso. Un hecho de esa índole tiene que estar ligado

16 Dicho escrito fue presentado por José Antonio Ibáñez Aguirre el 10 de julio de 2009.

17 Dicho escrito fue presentado por Clive Baldwin el 8 de junio de 2009.

18 Dicho escrito fue respaldado por: Amnesty International, Thomas Antkowiak, Tamar Birkhead, Mary Boyce, Break the Circle, Arturo Carrillo, Center for Constitutional Rights, Center for Gender & Refugee Studies, Center for Justice & Accountability, Centro de Derechos Humanos Universidad Diego Portales, Columbia Law School Human Rights Clinic, Cornell Law School International Human Rights Clinic, Bridget J. Crawford, The Domestic Violence and Civil Protection Order Clinic of The University of Cincinnati, Margaret Drew, Martin Geer, Human Rights and Genocide Clinic, Benjamin N. Cardozo School of Law, Human Rights Advocates, Deena Hurwitz, Immigration Clinic at The University of Maryland School of Law, The Immigration Justice Clinic, IMPACT Personal Safety, The International Human Rights Clinic at Willamette University College of Law, International Mental Disability Law Reform Project of New York Law School, The International Women’s Human Rights Clinic at Georgetown Law, Latinojustice PRLDEF, Legal Services Clinic at Western New England College School of Law, Leitner Center for International Law and Justice at Fordham Law School, Bert B. Lockwood, Allard K. Lowenstein International Human Rights Clinic, Yale Law School, Beth Lyon, Thomas M. McDonnell, The National Association of Women Lawyers, Los Angeles Chapter of The National Lawyers Guild, The National Organization for Women, Noah Novogrodsky, Jamie O’Connell, Sarah Paoletti, Jo M. Pasqualucci, Naomi Roht-Arriaza, Darren Rosenblum, Susan Deller Ross, Seton Hall University School of Law Center for Social Justice, Gwynne Skinner, Kathleen Staudt, Jeffrey Stempel, Maureen A. Sweeney, Jonathan Todres, The Urban Morgan Institute for Human Rights, U.S. Human Rights Network, Penny M. Venetis, Deborah Weissman, Richard J. Wilson, The Women’s Law Project, Women Lawyers Association of Los Angeles, and World Organization for Human Rights USA. El mismo fue presentado por David S. Ettinger y Mary-Christine Sungaila el 17 de julio de 2009.

19 Dicho escrito fue presentado por Leah Hoctor el 17 de julio de 2009.

20 Dicho escrito fue presentado por Widney Brown el 13 de julio de 2009.

21 Dicho escrito fue presentado el 21 de septiembre de 2009 por Clara Sandoval y estudiantes del Centro de Derechos Humanos y la Facultad de Derecho de la Universidad de Essex, Carla Ferstman y Marta Valiñas de Redress, Javier Ciurlizza y Catalina Díaz del Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ), Ruth Rubio Marín del Instituto Universitario Europeo, y a título personal por Mariclaire Acosta, Ximena Andión Ibáñez y Gail Aguilar Castañón.

fenomenológicamente a los hechos del proceso, por lo que no basta que determinada situación o hecho tenga relación con el objeto del caso para que este Tribunal pueda pronunciarse al respecto"²².

De otra parte, la Corte resalta que en el presente caso su función es determinar, en ejercicio de su competencia contenciosa como tribunal internacional de derechos humanos, la responsabilidad del Estado por las violaciones alegadas, y no la responsabilidad personal del señor Chávez Chávez u otros funcionarios públicos. Esa tarea es exclusiva del Estado, sin perjuicio de que este Tribunal pueda verificar si aquél ha cumplido o no con las obligaciones que al respecto se derivan de la Convención Americana.

En razón de lo anterior, el Tribunal no admite el escrito de los representantes señalado en el párrafo 15 *supra* y se limitará a analizar los alegatos de las partes relativos a la supuesta responsabilidad internacional del Estado.

III

RECONOCIMIENTO PARCIAL DE RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL

El Estado realizó un reconocimiento parcial de responsabilidad internacional en los siguientes términos:

El Estado reconoce que en la primera etapa de las investigaciones, entre el 2001 y el 2003, se presentaron irregularidades. [...]

[En] la segunda etapa de las investigaciones de estos tres casos, a partir del año 2004, [...] se subsanaron plenamente las irregularidades, se reintegraron los expedientes y se reiniciaron las investigaciones con un sustento científico, incluso con componentes de apoyo internacional.

[...]

El Estado reconoce que, derivado de las irregularidades antes referidas, se afectó la integridad psíquica y dignidad de los familiares de Claudia Ivette González, Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos Monárrez. No obstante, se exponen con amplitud los apoyos con recursos económicos, asistencia médica y psicológica y asesoría jurídica que se ha venido prestando a los familiares de cada una de las tres víctimas, constituyendo una reparación al daño causado.

Sin embargo, el Estado estima que en estos tres casos no puede alegarse en modo alguno la configuración de violación al derecho a la vida, a la integridad personal, a la dignidad y a la libertad personal de Esmeralda Herrera Monreal, Claudia Ivette González y Laura Berenice Ramos Monárrez. Por un lado, en ninguno de los tres homicidios participaron agentes del Estado. Por otro lado, se presenta amplia información que demuestra el pleno cumplimiento de la obligación de medio del Estado a este respecto incluso, con los resultados contundentes de las investigaciones y casos resueltos entre 1993 y esta fecha.

En el mismo sentido, el Estado ha emprendido acciones plenamente demostradas para proteger y promover los derechos de los niños, por lo que no se puede declarar violación al artículo 19 de la Convención Americana en perjuicio de las víctimas. En suma, el Estado no puede ser declarado responsable directa ni indirectamente de haber vio-

22 Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 67.

lado el derecho a la vida, integridad personal y libertad personal en el caso *sub judice*.

En tal sentido, el Estado solicitó a la Corte que:

valore el reconocimiento parcial de responsabilidad del Estado por el incumplimiento de las obligaciones contenidas en los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana [sobre] Derechos Humanos, y 5 de la misma Convención respecto de los familiares de Laura Berenice Ramos Monárrez, Claudia Ivette González y Esmeralda Herrera Monreal.

Declare la inexistencia de violaciones por parte del Estado mexicano a los artículos 4.1, 5.1, 7, 11 y 19 de la Convención Americana [sobre] Derechos Humanos por lo que se refiere a Claudia Ivette González, Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos Monárrez.

Declare que el Estado ha cumplido con las obligaciones de prevención, investigación y reparación, contenidas en los artículos 4.1 y 5.1 en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana [sobre] de Derechos Humanos.

En el evento de que fuese declarado algún tipo de reparación, [solicitó] que esta se fije atendiendo a los límites y consideraciones hechos valer por el Estado [...], así como que se reconozcan los esfuerzos realizados por el Estado mexicano para reparar a los familiares de las víctimas, incluso desde antes de que dicho proceso iniciara, y los múltiples acercamientos con los mismos para acordar una reparación adicional.

La Comisión valoró el reconocimiento parcial de responsabilidad internacional efectuado por México, pues consideró que éste era “un paso positivo hacia el cumplimiento con sus obligaciones internacionales”. No obstante, sin desestimar el valor y la trascendencia de dicho reconocimiento, la Comisión notó que el mismo “deriva de una interpretación de los hechos diversa a la planteada en la demanda y en el escrito de solicitudes, argumentos y pruebas”. Agregó que “varios de los argumentos expuestos por el Estado en el propio escrito de contestación a la demanda controvierten los hechos supuestamente reconocidos”. Asimismo, observó que por los términos del reconocimiento en cuestión “las implicaciones jurídicas en relación con los hechos no han sido totalmente asumidas por el Estado, y tampoco la pertinencia de las reparaciones solicitadas por las partes”. En consecuencia, la Comisión consideró que era “indispensable que el Tribunal resuelva en sentencia las cuestiones que permanecen en contención”.

Los representantes solicitaron “que se tome en consideración el reconocimiento de responsabilidad hecho por el Estado [...] en su justa dimensión” y que la Corte “se pronuncie sobre las violaciones a los derechos humanos de las víctimas ocurridas desde el día de su desaparición hasta la fecha”.

De conformidad con los artículos 53.2 y 55 del Reglamento, y en ejercicio de sus poderes de tutela judicial internacional de los derechos humanos, la Corte puede determinar si un reconocimiento de responsabilidad internacional efectuado por un Estado demandado ofrece base suficiente, en los términos de la Convención, para continuar el conocimiento del fondo y determinar las eventuales reparaciones y costas²³.

23 El artículo 53.2 del Reglamento dispone que:

Si el demandado comunicare a la Corte su allanamiento a las pretensiones de la parte demandante y a las de los representantes de las presuntas víctimas, sus familiares o representantes, la Corte, oído el

En ese sentido, la Corte observa que la frase “la procedencia del allanamiento”, así como el texto íntegro del artículo 55 del Reglamento, indican que estos actos no son, por sí mismos, vinculantes para el Tribunal. Dado que los procesos ante esta Corte se refieren a la tutela de los derechos humanos, cuestión de orden público internacional que trasciende la voluntad de las partes, la Corte debe velar porque tales actos resulten aceptables para los fines que busca cumplir el sistema interamericano. En esta tarea el Tribunal no se limita únicamente a verificar las condiciones formales de los mencionados actos, sino que los debe confrontar con la naturaleza y gravedad de las violaciones alegadas, las exigencias e interés de la justicia, las circunstancias particulares del caso concreto y la actitud y posición de las partes²⁴.

En el presente caso, la Corte considera que el reconocimiento parcial de responsabilidad efectuado por el Estado constituye una contribución positiva al desarrollo de este proceso, al buen despacho de la jurisdicción interamericana sobre derechos humanos, a la vigencia de los principios que inspiran la Convención Americana y a la conducta a la que están obligados los Estados en esta materia²⁵, en virtud de los compromisos que asumen como partes en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos²⁶.

En lo que se refiere a los hechos, la Corte observa que el Estado admitió, en términos generales, los hechos de contexto relativos a la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez, particularmente los homicidios que se han registrado desde el inicio de los años 90, así como los hechos referentes a lo que el Estado denomina “primera etapa” de las investigaciones de los crímenes perpetrados en contra de las tres víctimas, que abarca el período 2001 a 2003. Además, México aceptó los hechos relativos a la afectación de la integridad psíquica y dignidad de los familiares de las tres víctimas.

Sin perjuicio de lo anterior, el Tribunal nota que si bien el Estado aceptó en términos generales dichos hechos, en su argumentación posterior relativa al fondo del asunto controvertió hechos específicos de contexto o de la “primera etapa” de las investigaciones. Por ello, la Corte determinará en los siguientes capítulos todo el marco fáctico de este caso y hará las especificaciones correspondientes cuando un hecho se toma como establecido,

parecer de las partes en el caso, resolverá sobre la procedencia del allanamiento y sus efectos jurídicos. En este supuesto, la Corte procederá a determinar, cuando fuere el caso, las reparaciones y costas correspondientes.

Por su parte, el artículo 55 del Reglamento establece que:

La Corte, teniendo en cuenta las responsabilidades que le incumben de proteger los derechos humanos, podrá decidir que prosiga el examen del caso, aun en presencia de los supuestos señalados en los artículos precedentes.

- 24 Cfr. Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 24, y Caso Ticona Estrada Vs. Bolivia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 191, párr. 21.
- 25 Cfr. Caso Trujillo Oroza Vs. Bolivia. Fondo. Sentencia de 26 de enero de 2000. Serie C No. 64, párr. 42; Caso Albán Cornejo y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2007. Serie C No. 171, párr. 24, y Caso Kimel Vs. Argentina, supra nota 24, párr. 25.
- 26 Cfr. Caso Carpio Nicolle y otros Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2004. Serie C No. 117, párr. 84; Caso Albán Cornejo y otros Vs. Ecuador, supra nota 25, párr. 24, y Caso Kimel Vs. Argentina, supra nota 24, párr. 25.

con base en la aceptación del Estado, o como probado, de acuerdo a la evidencia aportada por las partes.

En lo que se refiere a las pretensiones de derecho, el Tribunal declara que ha cesado la controversia sobre la violación de los artículos 5.1, 8.1, 25.1 de la Convención Americana, en perjuicio de los familiares de las víctimas identificados *supra* párr 9, por las violaciones aceptadas por el Estado en la “primera etapa” de las investigaciones. De otra parte, declara que subsiste la controversia en torno a las alegadas violaciones de los artículos 4, 5, 7, 11 y 19 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma y el artículo 7 de la Convención Belém do Pará. También subsiste la controversia en torno a la alegada violación del artículo 5 de la Convención Americana por hechos distintos a los reconocidos por el Estado, respecto a los familiares de las víctimas, así como la controversia relativa a la alegada violación de los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma, respecto a la “segunda etapa” de las investigaciones.

Finalmente, en cuanto a las pretensiones de reparaciones, el Estado aceptó que tiene el deber de reparar las violaciones por él aceptadas e indicó una serie de medidas reparatorias que ha realizado o que ofrece realizar, lo cual será valorado en el capítulo IX de esta Sentencia, conforme a los argumentos y prueba presentados por las partes.

IV

EXCEPCIÓN PRELIMINAR (INCOMPETENCIA “RATIONE MATERIAE” DE LA CORTE)

El Estado alegó la incompetencia de la Corte para “determinar violaciones” a la Convención Belém do Pará. Ello fue rechazado por la Comisión y los representantes, quienes alegaron la competencia de la Corte respecto al artículo 7 de dicha Convención. Los representantes alegaron que, además, la Corte tiene competencia para “conocer de violaciones” al artículo 9 y “aplicar el artículo 8” de dicha Convención.

Para resolver controversias sobre la interpretación de normas, la Corte ha invocado²⁷ la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. En lo pertinente, esta Convención señala:

Artículo 31. Regla general de interpretación. 1. Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin.

[...]

Artículo 32. Medios de interpretación complementarios. Se podrán acudir a medios de interpretación complementarios, en particular a los trabajos preparatorios del tratado y a las circunstancias de su celebración, para confirmar el sentido resultante de la aplicación del artículo 31, o para determinar el sentido cuando la interpretación dada de conformidad con el artículo 31:

27 Cfr. Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Competencia. Sentencia de 24 de septiembre de 1999. Serie C No. 54, párr. 38, y Caso Blake Vs. Guatemala. Interpretación de la Sentencia de Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de octubre de 1999. Serie C No. 57, párr. 21.

- a) deje ambiguo u oscuro el sentido; o
- b) conduzca a un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable.

La Convención de Viena contiene una regla que debe interpretarse como un todo. El sentido corriente de los términos, la buena fe, el objeto y fin del tratado y los demás criterios confluyen de manera unida para desentrañar el significado de una determinada norma. Por otra parte, la Corte recalca que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos se compone tanto de un conjunto de reglas (las convenciones, pactos, tratados y demás documentos internacionales), como de una serie de valores que dichas reglas pretenden desarrollar. La interpretación de las normas se debe desarrollar entonces también a partir de un modelo basado en valores que el Sistema Interamericano pretende resguardar, desde el "mejor ángulo" para la protección de la persona. En este sentido, el Tribunal, al enfrentar un caso como el presente, debe determinar cuál es la interpretación que se adecua de mejor manera al conjunto de las reglas y valores que componen el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Concretamente, en este caso, el Tribunal debe establecer los valores y objetivos perseguidos por la Convención Belém do Pará y realizar una interpretación que los desarrolle en la mayor medida. Ello exige la utilización en conjunto de los elementos de la norma de interpretación del artículo 31 citado (*supra* párr. 32).

Teniendo en cuenta lo anterior, en primer lugar el Tribunal analizará su competencia respecto al artículo 7 de la Convención Belém do Pará, para luego dirimir lo pertinente en torno a los artículos 8 y 9 del mismo tratado.

Competencia contenciosa del Tribunal respecto al artículo 7 de la Convención Belém do Pará

1.1. La regla general de competencia expresa y el criterio literal de interpretación

El Estado alegó que la Corte sólo puede interpretar y aplicar la Convención Americana y los instrumentos que expresamente le otorguen competencia. Además, señaló que la Corte, "ejerciendo su facultad consultiva" puede "conocer e interpretar tratados distintos" a la Convención Americana, pero "la facultad de sancionar otros tratados no es extensiva cuando la misma ejerce su jurisdicción contenciosa", toda vez que "el principio fundamental que rige la competencia jurisdiccional de la misma es la voluntad [o aceptación expresa] del Estado de someterse a ella". Agregó que el principio de seguridad jurídica "garantiza no sólo la estabilidad del sistema interamericano" sino "la certeza en las obligaciones que derivan para el Estado por someterse a los órganos internacionales de protección a los derechos humanos".

El Tribunal considera que el Estado tiene razón respecto a que la Convención Americana establece en su artículo 62 una regla de competencia expresa, según la cual la competencia de la Corte debe ser establecida por "declaración especial" o por "convención especial".

México alega que cada tratado interamericano requiere una declaración específica de otorgamiento de competencia a la Corte. Al respecto, el Tribunal resalta que en el caso Las Palmeras Vs. Colombia ratificó la posibilidad de ejercer su competencia contenciosa respecto a otros instrumentos interamericanos distintos a la Convención

Americana, en el contexto de instrumentos que establezcan un sistema de peticiones objeto de supervisión internacional en el ámbito regional²⁸. En este sentido, la declaración especial para aceptar la competencia contenciosa de la Corte según la Convención Americana, teniendo en cuenta el artículo 62 de la misma, permite que el Tribunal conozca tanto de violaciones a la Convención como de otros instrumentos interamericanos que le otorguen competencia.

Corresponde entonces analizar cómo se establece la competencia para el trámite de peticiones en la Convención Belém do Pará. Los artículos pertinentes de dicho instrumento señalan lo siguiente:

CAPÍTULO IV. MECANISMOS INTERAMERICANOS DE PROTECCIÓN

Artículo 10. Con el propósito de proteger el derecho de la mujer a una vida libre de violencia, en los informes nacionales a la Comisión Interamericana de Mujeres, los Estados Partes deberán incluir información sobre las medidas adoptadas para prevenir y erradicar la violencia contra la mujer, para asistir a la mujer afectada por la violencia, así como sobre las dificultades que observen en la aplicación de las mismas y los factores que contribuyan a la violencia contra la mujer.

Artículo 11. Los Estados Partes en esta Convención y la Comisión Interamericana de Mujeres, podrán requerir a la Corte Interamericana de Derechos Humanos opinión consultiva sobre la interpretación de esta Convención.

Artículo 12. Cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización, puede presentar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos peticiones que contengan denuncias o quejas de violación del artículo 7 de la presente Convención por un Estado Parte, y la Comisión las considerará de acuerdo con las normas y los requisitos de procedimiento para la presentación y consideración de peticiones estipulados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el Estatuto y el Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (subrayados fuera del texto).

El Estado señaló que el citado artículo 12 “menciona expresa y exclusivamente a la Comisión Interamericana como el órgano encargado de la protección de la Convención, mediante el procedimiento de peticiones individuales”, lo cual “no deja lugar a dudas” y lleva a la conclusión de que la Corte “es incompetente” para conocer de violaciones a dicho instrumento. Explicó que “[s]i la intención de los Estados [...] hubiera sido la de otorgarle competencia a [la] Corte, no sólo se habría señalado [expresamente], sino que a la par de la Convención Americana, el Estatuto y del Reglamento de la Comisión, necesariamente se hubieran incluido también el Estatuto y el Reglamento de la Corte”.

El Tribunal considera errados los alegatos del Estado. La Convención Belém do Pará establece que la Comisión considerará las peticiones respecto de su artículo 7 “de acuerdo con las normas y los requisitos de procedimiento para la presentación y consideración de peticiones estipulados en la Convención Americana [...] y en el Estatuto y el Reglamento de la Comisión”. Esta formulación no se excluye ninguna disposición de la Convención Americana, por lo que habrá que concluir que la Comisión actuará en las peticiones sobre el artículo 7 de la Convención Belém do Pará “de conformidad con lo

²⁸ Cfr. Caso Las Palmeras Vs. Colombia. Excepciones Preliminares. Sentencia de 4 de febrero de 2000. Serie C No. 67, párr. 34.

dispuesto en los artículos 44 al 51 de [la Convención Americana], como lo dispone el artículo 41 de la misma Convención. El artículo 51 de la Convención y el artículo 44 del Reglamento de la Comisión se refieren expresamente al sometimiento de casos ante la Corte cuando ocurre incumplimiento de las recomendaciones del informe de fondo al que se refiere el artículo 50 de la Convención Americana. Asimismo, el artículo 19.b del Estatuto de la Comisión establece que entre las atribuciones de la Comisión está la de “comparecer ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos previstos en la Convención”.

En suma, parece claro que el tenor literal del artículo 12 de la Convención Belém do Pará concede competencia a la Corte, al no exceptuar de su aplicación ninguna de las normas y requisitos de procedimiento para las comunicaciones individuales.

Ahora bien, aunque el texto parezca literalmente claro, es necesario analizarlo aplicando todos los elementos que componen la regla de interpretación del artículo 31 de la Convención de Viena (*supra* párr. 32). También lo ha dicho este Tribunal al señalar que el “sentido corriente” de los términos no puede ser una regla por sí misma sino que debe involucrarse dentro del contexto y, en especial, dentro del objeto y fin del tratado, de manera tal que la interpretación no conduzca de manera alguna a debilitar el sistema de protección consagrado en la Convención²⁹.

1.2. Interpretación sistemática

La Corte resalta que, según el argumento sistemático, las normas deben ser interpretadas como parte de un todo cuyo significado y alcance deben fijarse en función del sistema jurídico al cual pertenecen.

El Estado alegó que “acept[ó] la jurisdicción” de la Corte “exclusivamente para casos que versen sobre la interpretación o aplicación de la Convención Americana y no así sobre tratado o instrumento internacional distinto”. De otra parte, México argumentó que es posible la no judicialización del sistema de peticiones incluido en la Convención Belém do Pará, teniendo en cuenta instrumentos internacionales de derechos humanos que “no establecen mecanismos *ipso jure* para el sometimiento de peticiones a tribunales internacionales”, que incluso han establecido “Protocolos” que incluyen “comités *ad hoc* para analizar peticiones individuales”. Destacó que “no debe olvidarse que estos no son órganos jurisdiccionales sino que mantienen estructuras, procedimientos y facultades similares a las de la Comisión Interamericana”.

En el sistema interamericano existen tratados que no establecen como mecanismo de protección ninguna referencia al trámite de peticiones individuales, tratados que permiten trámite de peticiones, pero la restringen para ciertos derechos y tratados que permiten trámite de peticiones en términos generales.

En el primer supuesto se encuentra la Convención Interamericana para la Elimina-

29 Cfr. “Otros tratados” objeto de la función consultiva de la Corte (art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión consultiva OC-1/82 de 24 de septiembre de 1982. Serie A No. 1, párrs. 43 a 48; Restricciones a la Pena de Muerte (arts. 4.2 y 4.4 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-3/83 de 8 de septiembre de 1983. Serie A No. 3, párrs. 47 a 50; Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización. Opinión Consultiva OC-4/84 de 19 de enero de 1984. Serie A No. 4, párrs. 20 a 24, y, entre otros, Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Excepciones Preliminares. Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 1, párr. 30.

ción de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (en adelante la "CIETFDPD"), cuyo artículo VI establece que un Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad "será el foro para examinar el progreso registrado" en la aplicación de la Convención. En este tratado no se hace mención al trámite de peticiones individuales que denuncien la violación de dicha Convención.

Un segundo supuesto se encuentra en tratados que otorgan competencia para el trámite de peticiones pero las restringen *ratione materiae* a ciertos derechos. Así, por ejemplo, el artículo 19.6 del Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador", permite la presentación de denuncias sólo respecto al derecho a la educación y los derechos sindicales.

En el tercer supuesto se encuentran la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (en adelante la "CIPST"), la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (en adelante "CIDFP") y la Convención Belém do Pará. Estos tratados contienen normas de jurisdicción diferentes a las de la Convención Americana, tal como se explica a continuación.

El Estado alegó la "inaplicabilidad" de los criterios utilizados por la Corte respecto a la "aplicación" de la CIPST y la CIDFP, teniendo en cuenta que éstas "contienen cláusulas distintas" al artículo 12 de la Convención Belém do Pará, mientras que éste restringe la posibilidad únicamente a la Comisión Interamericana, razón por la cual se aplica el criterio interpretativo conforme al cual "la mención expresa de una circunstancia excluye a las demás" y "la expresión especial impide toda interpretación extensiva".

El Tribunal constata que la CIDFP, en su artículo XIII, señala que las peticiones estarán sujetas a las normas de procedimiento de la Comisión y de la Corte, razón por la cual se ha declarado su violación en algunos casos³⁰.

De otro lado, el artículo 8 de la CIPST autoriza el acceso "a instancias internacionales cuya competencia haya sido aceptada por [el] Estado" al que se atribuye la violación de dicho tratado. Dicha Convención no menciona a la Corte Interamericana en ninguno de sus artículos. Sin embargo, la Corte ha declarado la violación de dichos tratados en diversos casos utilizando un medio de interpretación complementario (los trabajos preparatorios) ante la posible ambigüedad de la disposición³¹.

La Corte considera que, a diferencia de lo que señala México, la Convención Bélem do Pará hace mención aun más explícita que la CIPST a la jurisdicción de la Corte, puesto que alude expresamente a las disposiciones que permiten a la Comisión enviar dichos casos a la Corte.

De otra parte, el Estado alegó que si bien la Convención Belém do Pará señala que la Comisión deberá conocer de las peticiones de conformidad con las normas y procedimientos establecidos en la Convención Americana, "ello sólo puede significar que deberá acogerse a lo establecido en la Sección 4 del Capítulo VII de la Convención Americana",

30 Cfr. Caso Gómez Palomino Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 136, párr. 110; Caso Ticona Estrada y otros Vs. Bolivia, supra nota 24, párr. 85, y Caso Anzualdo Castro Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de Septiembre de 2009. Serie C No. 202, párr. 61.

31 Cfr. Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párrs. 247 y 248.

pues “es ahí donde se establecen las reglas que norman el procedimiento de una petición individual”. México alegó que el hecho de que la Comisión pueda someter un caso a la Corte “no debe confundirse” con el procedimiento de peticiones individuales. Por el contrario, señaló el Estado, “el artículo 12 de la Convención de Belém do Pará es aquel en el que la Comisión ejerce sus funciones cuasijurisdiccionales”, y que “el hecho de que el trámite de una petición ante la Comisión Interamericana pudiera derivar en un caso ante la Corte [...] no implica que el procedimiento ante la Comisión dependa del proceso ante la Corte”, lo cual “es evidente en tanto que la conclusión de una petición no siempre es una sentencia de la Corte”.

A partir de una interpretación sistemática, nada en el artículo 12 apunta hacia la posibilidad de que la Comisión Interamericana aplique el artículo 51 de la Convención Americana de manera fragmentada. Es cierto que la Comisión Interamericana puede decidir no enviar un caso a la Corte, pero ninguna norma de la Convención Americana ni el artículo 12 de la Convención Belém do Pará prohíben que un caso sea transmitido al Tribunal, si la Comisión así lo decide. El artículo 51 es claro en este punto.

La Corte reitera su jurisprudencia en torno a la “integridad institucional del sistema de protección consagrado en la Convención Americana”. Ello significa, por un lado, que el sometimiento de un caso contencioso ante la Corte respecto a un Estado Parte que haya reconocido la competencia contenciosa del Tribunal requiere del desarrollo previo del procedimiento ante la Comisión³². De otra parte, la competencia asignada a la Comisión por el inciso f del artículo 41 convencional abarca los diversos actos que culminan en la presentación de una demanda ante la Corte para recabar de ésta una resolución jurisdiccional. Este artículo se refiere a un ámbito en el que se actualizan las atribuciones tanto de la Comisión como de la Corte, en sus respectivos momentos. Cabe recordar que la Corte es el único órgano judicial en estas materias³³.

Lo anterior no quiere decir que un Estado Parte que no haya reconocido la jurisdicción contenciosa de la Corte según la Convención Americana y haya ratificado, por ejemplo, la Convención Belém do Pará, pueda ser objeto de la jurisdicción contenciosa de este Tribunal. En ese caso, la aplicación del artículo 51 se hace imposible, puesto que para que ese componente del artículo 51 opere, se requiere haber cumplido con lo dispuesto por el artículo 62 de la Convención Americana.

Asimismo, el Tribunal reitera que haber conferido competencia a la Corte según la Convención Americana es garantizar que en los eventos en los que se establezca un sistema de peticiones, de ser pertinente, se garantice el control judicial de la Corte en la materia. Distinto sería en aquellos instrumentos en los que no se establece un sistema de peticiones como mecanismo de protección, tal como ocurre con la CIETFDPD.

En conclusión, una interpretación sistemática de las normas relevantes para resolver esta controversia permite respaldar aún más la competencia contenciosa de la Corte respecto al artículo 7 de la Convención Belém do Pará.

1.3. Interpretación teleológica y principio del efecto útil

32 Cfr. Asunto de Viviana Gallardo y otras. Serie A No.G 101/81, párrs. 12.b), 16, 20, 21 y 22, y Caso Acevedo Jaramillo y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de febrero de 2006. Serie C No. 144, párr. 174.

33 Cfr. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Excepciones Preliminares, supra nota 29, párr. 45.

En una interpretación teleológica se analiza el propósito de las normas involucradas, para lo cual es pertinente analizar el objeto y fin del tratado mismo y, de ser pertinente, analizar los propósitos del sistema regional de protección. En este sentido, tanto la interpretación sistemática como la teleológica están directamente relacionadas.

El Estado indicó que si bien “el objeto y fin de la Convención de Belém do Pará es la eliminación total de la violencia contra la mujer”, “no puede confundirse ese fin último [...] con la judicialización del sistema de derechos y obligaciones que rige al instrumento”.

El fin del sistema de peticiones consagrado en el artículo 12 de la Convención Belém do Pará es el de fortalecer el derecho de petición individual internacional a partir de ciertas precisiones sobre los alcances del enfoque de género. La adopción de esta Convención refleja una preocupación uniforme en todo el hemisferio sobre la gravedad del problema de la violencia contra la mujer, su relación con la discriminación históricamente sufrida y la necesidad de adoptar estrategias integrales para prevenirla, sancionarla y erradicarla³⁴. En consecuencia, la existencia de un sistema de peticiones individuales dentro de una convención de tal tipo, tiene como objetivo alcanzar la mayor protección judicial posible, respecto a aquellos Estados que han admitido el control judicial por parte de la Corte.

En este punto es fundamental tener presente la especificidad de los tratados de derechos humanos y los efectos que ello tiene sobre su interpretación y aplicación. Por una parte, el objeto y fin es la protección de los derechos humanos de los individuos; por la otra, significa la creación de un orden legal en el cual los Estados asumen obligaciones no en relación con otros Estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción³⁵. Además, estos tratados se aplican de conformidad con la noción de garantía colectiva³⁶.

En el presente caso el Estado señaló que la interpretación teleológica deriva de que, mientras el artículo 12 es omiso en señalar a la Corte, “el artículo 11 sí le otorga competencia exclusiva para emitir opiniones consultivas”, lo cual indica que “la intención de las partes en el tratado era precisamente delimitar las facultades de la Corte a su función consultiva”. Por su parte, la Comisión y los representantes señalaron que la Corte no puede dejar de asumir competencia para conocer de violaciones a la Convención Belém do Pará, pues ello desconocería el “principio del efecto útil”. Sobre esto último, el Estado señaló que “el efecto útil se encuentra ya garantizado en la Convención y la aplicación del mismo no implica que la Corte ejerza su jurisdicción sobre la misma”; toda vez que ello sería “desconocer y descalificar” las funciones que desempeñan la Comisión Interamericana de Mujeres y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el marco de los mecanismos de protección establecidos por la Convención Belém do Pará.

La alegación que el Estado hace en el sentido de que la Corte no tendría competencia contenciosa porque el artículo 11 de la Convención Belém do Pará sólo se refiere a la jurisdicción consultiva de la Corte, no apoya esta posición, sino que, por el contrario, la contradice. En efecto, la competencia consultiva no está incluida en los artículos 44 a 51 de la Convención Americana, por lo cual era necesario establecerla expresamente en otra disposición.

34 Preámbulo de la Convención Belém do Pará.

35 Cfr. “Otros tratados” objeto de la función consultiva de la Corte (art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos), supra nota 29, párr. 29.

36 Cfr. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Competencia. Sentencia de 24 de septiembre de 1999. Serie C No. 55, párr. 41, y Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú, supra nota 27, párr. 42.

Con respecto al efecto útil, la Corte reitera lo señalado en su primer fallo contencioso, en el sentido de que una finalidad inherente a todo tratado es la de alcanzar este efecto³⁷. Ello es aplicable a las normas de la Convención Americana relacionadas con la facultad de la Comisión de someter casos a la Corte. Y es ésta una de las normas a la que remite la Convención Belém do Pará.

1.4. Criterio complementario de interpretación: los trabajos preparatorios de la Convención Belém do Pará

El Estado manifestó que “los representantes de los Estados discutieron ampliamente la forma en la que se podrían reclamar violaciones [...], concluyendo que la Comisión sería el único órgano competente para conocer de estas quejas”, manifestando su “inconformidad de otorgar facultades jurisprudenciales a la Corte Interamericana para revisar posibles violaciones” de dicha Convención. Además, según el Estado, el artículo incluido en el anteproyecto de dicha Convención que facultaba a esta Corte para conocer violaciones a la misma, “no fue incluido en el proyecto final de la [C]onvención”. Asimismo, indicó que “la facultad de aceptar la competencia obligatoria de un tribunal es un acto soberano de cada Estado que no encuentra más límites que la voluntad misma del Estado”. Concluyó que “es evidente que fue la intención de los Estados signatarios delimitar la competencia exclusiva de la Comisión para conocer sobre peticiones individuales referentes a presuntas violaciones a [dicha] Convención”.

La Comisión refutó los argumentos del Estado relativos a los *travaux préparatoires* de la Convención Belém do Pará y consideró que “en ningún momento los Estados discutieron [...] la posibilidad de excluir la competencia material de la Corte [...] para conocer sobre el incumplimiento de las obligaciones emanadas de [dicha] Convención”. Los representantes no ofrecieron alegatos en este punto.

La Corte observa que la Convención de Viena exige acudir a los trabajos preparatorios solo en forma subsidiaria. En el presente caso, no sería necesario hacerlo teniendo en cuenta lo analizado hasta el momento. Sin perjuicio de ello, el Tribunal estudiará los trabajos preparatorios para responder a los alegatos presentados por el Estado.

El “Texto aprobado por mayoría” en la “Reunión Intergubernamental de Expertos” convocada en octubre de 1993 para revisar el proyecto de Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, señalaba lo siguiente:

Artículo 15. Todo Estado Parte puede, en cualquier momento y de acuerdo con las normas y los procedimientos estipulados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, declarar que reconoce como obligatoria de pleno derecho y sin convención especial, la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de la presente Convención³⁸.

El 26 de octubre de 1993 la delegación de México presentó una propuesta relacionada con las competencias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Mujeres (en adelante “CIM”)³⁹. En particular, la propuesta

37 Cfr. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Excepciones Preliminares, supra nota 29, párr. 30.

38 Cfr. Comisión Interamericana de Mujeres, VI Asamblea Extraordinaria de Delegadas, Texto Preliminar Inicial y la Última Versión de Proyecto de Texto para la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra La Mujer (Punto 1 del temario), OEA/Ser.LII.3.6 CIM/doc.9/94, 13 de abril de 1994, p. 16.

39 Cfr. Comisión Interamericana de Mujeres, Informe Preliminar de la Segunda Sesión de la Reunión

de México se dirigía a que se creara un Comité sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer que auxiliara a la CIM en el examen de informes nacionales y que revisara denuncias o quejas relativas a la Convención, presentando “un dictamen sobre [dichas denuncias] a la [CIM], con vistas a la presentación del o los casos ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”⁴⁰. Por su parte, la delegación de Brasil informó que “reservaba su posición” frente a dicho artículo 15 del anteproyecto⁴¹.

De otra parte, uno de los documentos analizados en la VI Asamblea Extraordinaria de Delegadas que durante 1994 analizó el anteproyecto de Convención, incluye los comentarios de algunos Gobiernos a dicho documento⁴². Trinidad y Tobago apoyó la propuesta de México, mientras que Antigua y Barbuda, Bahamas, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Paraguay, Santa Lucía, Uruguay y Venezuela señalaron su acuerdo con el anteproyecto. Chile presentó observaciones que no se relacionaban con los mecanismos de protección. St. Kitts y Nevis se “reservó el derecho de tomar una decisión sobre los Artículos 13 a 15 del Proyecto de Convención, y sobre las modificaciones propuestas al mismo”. Barbados y Dominica manifestaron que se entendía que el trámite de peticiones individuales estaba regulado por la Convención Americana. Por su parte, Perú consideraba pertinente un “proyecto de procedimiento que debiera seguirse ante la CIDH” o “el establecimiento de una relatoría ad-hoc para el caso específico de las denuncias”.

El 19 de abril de 1994 se reunieron las delegadas de la CIM a discutir el proyecto de Convención y procedieron a una votación nominal de los diversos artículos. Participaron 22 países miembros de la OEA. Respecto al artículo 15 del Proyecto, la votación tuvo como resultado: “16 votos a favor, uno en contra y cuatro abstenciones”⁴³. En un “acta resumida” de dicha votación, se indicó que el artículo “no fue aprobado” porque se “requer[ían] 18 votos a favor para aprobar una moción”. La Corte observa que no es correcto sostener que no hubo una mayoría a favor de la aprobación de dicho artículo, sino sólo que no se obtuvo la cantidad de votos suficientes.

Los trabajos preparatorios, por ende, en tanto se relacionan con un método subsidiario de interpretación, son completamente insuficientes como fundamento sólido para desechar la interpretación realizada del artículo 12 de la Convención Bélem do Pará.

Intergubernamental de Expertos para Considerar el Anteproyecto de Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, OEA/Ser.L/II.7.5 CIM/Recovi/doc.36/93 corr. 2, 14 de abril de 1994. Ver en particular, Anexo I, Grupo de Trabajo II, Propuestas de reforma presentadas por la delegación de México a los artículos 13 al 16 del capítulo IV del proyecto de Convención, WG-II/doc. 5/93 26 octubre 1993, pp. 12 y 13.

40 Cfr. Comisión Interamericana de Mujeres, Anexo I, Grupo de Trabajo II, Propuestas de reforma presentadas por la delegación de México a los artículos 13 al 16 del capítulo IV del proyecto de Convención, supra nota 39, p. 13.

41 Cfr. Comisión Interamericana de Mujeres, VI Asamblea Extraordinaria de Delegadas, supra nota 38, p. 16.

42 Cfr. Comisión Interamericana de Mujeres, VI Asamblea Extraordinaria de Delegadas, Comentarios Recibidos de los Gobiernos al Proyecto de Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (Punto 1 del temario), OEA/Ser.L/II.3.6 CIM/doc.4/94, 4 de abril de 1994.

43 Cfr. Comisión Interamericana de Mujeres, VI Asamblea Extraordinaria de Delegadas, Acta Resumida de la Segunda Sesión Plenaria, OEA/Ser.L/II.3.6 CIM/doc.24/94, rev.1, 6 de junio de 1994. Los países que votaron a favor fueron: Ecuador, Bolivia, Trinidad y Tobago, Barbados, República Dominicana, Guatemala, Argentina, Colombia, Nicaragua, Paraguay, Dominica, Venezuela, Chile, St. Kitts y Nevis, Perú, Uruguay. El único país que votó en contra fue Brasil. Se abstuvieron de votar los siguientes países: México, Estados Unidos, Canadá y Jamaica.

Por tal motivo, la Corte acudió a todos los elementos primarios de interpretación de la Convención de Viena.

1.5. Efectos del precedente establecido en la sentencia del caso Penal Miguel Castro Castro

El Estado señaló que en el caso *Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú* la Corte “no analizó su competencia para conocer de la Convención de Belém do Pará”, razón por la cual “no existe evidencia de los motivos por los que ejerció su competencia”. Además, alegó que el hecho de que en dicho caso “no [se] haya objetado la competencia de es[t]a Corte y que ésta tampoco la analizara, no debe ser obstáculo para que la Corte atienda la objeción del Estado” en este caso y “declare su incompetencia”.

En el caso del *Penal Miguel Castro Castro* el Tribunal declaró violada la Convención Belém do Pará, lo que es equivalente a declarar su competencia sobre ella. Asimismo, la Corte resalta que no sólo en dicho caso ha establecido su competencia en la materia. En efecto, en los casos *Ríos y otros Vs. Venezuela y Perozo y otros Vs. Venezuela*, si bien la Corte declaró que “no correspond[ía] analizar los hechos de [dichos casos] bajo las [...] disposiciones de la Convención de Belém do Pará”⁴⁴ porque no se demostró que las agresiones fueron “especialmente dirigid[as] contra las mujeres” ni que “éstas se hayan debido a su condición [de mujer]”⁴⁵, esta conclusión de no violación fue posible a partir del análisis de dicha Convención. En ello se proyectó entonces la competencia del Tribunal sobre la misma.

En consecuencia, si bien es cierto que en el caso del *Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú* no se realizó un análisis exhaustivo de la competencia del Tribunal para conocer de violaciones al artículo 7 de la Convención Belém do Pará, que en su momento se consideró innecesario ante la falta de controversia de las partes, en el presente caso, en el que México ha cuestionado dicha competencia, la Corte ha expuesto los motivos que le llevan a reafirmar su jurisprudencia en la materia.

* *

Todo lo anterior permite concluir que la conjunción entre las interpretaciones sistemática y teleológica, la aplicación del principio del efecto útil, sumadas a la suficiencia del criterio literal en el presente caso, permiten ratificar la competencia contenciosa de la Corte respecto a conocer de violaciones del artículo 7 de la Convención Belém do Pará.

2. Incompetencia del Tribunal respecto a los artículos 8 y 9 de la Convención Belém do Pará

La Comisión Interamericana no alegó la competencia contenciosa de la Corte respecto a los artículos 8 y 9 de la Convención Belém do Pará. Por su parte, los representantes aludieron a dicha competencia, teniendo en cuenta la “relación directa” del artículo 9 con el artículo 7 de dicha Convención, en razón de una “interpretación *pro personae*” del artículo 12 y del principio del efecto útil. Agregaron que la Corte debe “asumir en conjunto ambos artículos para conocer de las violaciones alegadas”.

44 Caso *Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 280 y Caso *Perozo y otros Vs. Venezuela*, supra nota 22, párr. 296.

45 Caso *Ríos y otros Vs. Venezuela*, supra nota 44, párr. 279 y Caso *Perozo Vs. Venezuela*, supra nota 22, párrs. 295 y 296.

La Corte considera que los criterios sistemáticos y teleológicos son insuficientes para superponerse a lo que indica claramente el tenor literal del artículo 12 de la Convención Belém do Pará, donde se señala que el sistema de peticiones se concentrará exclusivamente en la posible violación del artículo 7 de dicha Convención. Al respecto, la Corte resalta que a partir del principio de interpretación más favorable no se puede derivar un enunciado normativo inexistente, en este caso, la integración de los artículos 8 y 9 al tenor literal del artículo 12. Ello no obsta a que los diversos artículos de la Convención Belém do Pará sean utilizados para la interpretación de la misma y de otros instrumentos interamericanos pertinentes.

* *

Por todo lo expuesto el Tribunal decide aceptar parcialmente la excepción preliminar interpuesta por el Estado y, por ende, declarar que: a) tiene competencia contenciosa en razón de la materia para conocer de alegadas violaciones al artículo 7 de la Convención Belém do Pará, y b) no tiene competencia contenciosa en razón de la materia para conocer de supuestas violaciones a los artículos 8 y 9 de dicho instrumento internacional.

V

COMPETENCIA

La Corte Interamericana es competente, en los términos del artículo 62.3 de la Convención, para conocer el presente caso, en razón de que México es Estado Parte en la Convención Americana desde el 24 de marzo de 1981 y reconoció la competencia contenciosa del Tribunal el 16 de diciembre de 1998. Asimismo, el Estado ratificó la Convención Belém do Pará el 12 de noviembre de 1998.

VI

PRUEBA

Con base en lo establecido en los artículos 44 y 45 del Reglamento, así como en su jurisprudencia respecto de la prueba y su apreciación⁴⁶, la Corte examinará y valorará los elementos probatorios documentales remitidos por las partes en diversas oportunidades procesales, así como las declaraciones rendidas mediante *affidavit* y en audiencia pública. Para ello, el Tribunal se atendrá a los principios de la sana crítica, dentro del marco legal correspondiente⁴⁷.

1. Prueba testimonial y pericial

Fueron recibidas las declaraciones escritas de los siguientes testigos y peritos:

Luis Alberto Bosio. Testigo propuesto por la Comisión. Declaró, *inter alia*, sobre “los reconocimientos médico forenses y dictámenes médico óseos en antropología fo-

46 Cfr. Caso de la “Panel Blanca” (Paniagua Morales y otros) Vs. Guatemala. Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2001. Serie C No. 76, párr. 50; Caso Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2009. Serie C No. 198, párr. 22, y Caso Escher y otros Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de julio de 2009. Serie C No. 199, párr. 55.

47 Cfr. Caso de la “Panel Blanca” (Paniagua Morales y otros) Vs. Guatemala, supra nota 46, párr. 76; Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr. 26, y Caso Escher y otros Vs. Brasil, supra nota 46, párr. 55.

rense que practicó en relación con varios de los restos encontrados en el denominado ‘Campo Algodonero’ entre el 6 y 7 de noviembre de 2001; las conclusiones a las que arribó, y la compatibilidad de los exámenes realizados con anterioridad, respecto de los mismos restos, con los estándares internacionales aplicables en la materia”.

Mercedes Doretti. Testigo propuesta por la Comisión. Declaró, *inter alia*, sobre “las investigaciones desarrolladas por el EAAF [Equipo Argentino de Antropología Forense] en relación con los homicidios de mujeres y niñas cometidos en el Estado de Chihuahua, México; el proceso de identificación de las víctimas de tales crímenes; la conducta y niveles de colaboración de las autoridades frente a tales investigaciones, y las conclusiones a las que ha arribado el EAAF a partir de sus investigaciones”.

Carlos Castresana Fernández. “[M]iembro del equipo de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) que fiscalizó en el 2003 las investigaciones adelantadas en el ámbito interno en relación con los homicidios de mujeres y niñas en Ciudad Juárez, incluidos los casos de Campo Algodonero”. Perito propuesto por la Comisión. Declaró, *inter alia*, sobre “la debida diligencia en los procesos de investigación de crímenes de esta naturaleza; y la conducción de las investigaciones en los *Casos del Campo Algodonero* a la luz de los estándares internacionales aplicables a la materia”.

Servando Pineda Jaimes. “Director de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez”. Perito propuesto por la Comisión. Declaró, *inter alia*, sobre “las causas y consecuencias del fenómeno de las desapariciones y homicidios de mujeres y niñas en el Estado de Chihuahua; y los patrones socioculturales que condicionan las actuaciones judiciales y de la policía respecto de este tipo de casos”.

Clyde Snow. “Antropólogo forense”. Perito propuesto por la Comisión. Declaró, *inter alia*, sobre “los estándares internacionales aplicables a la identificación de los restos de víctimas de crímenes violentos; la preservación correcta de evidencia esencial en este tipo de casos; [y] el proceso de identificación genética de restos humanos”.

Oscar Máynez Grijalva. Testigo propuesto por los representantes. Declaró, *inter alia*, sobre “el proceso de levantamiento de los cuerpos, el manejo institucional del caso durante el tiempo en que él se desempeñó como servidor público, las [supuestas] presiones de las autoridades para dar una respuesta pronta; las [alegadas] anomalías e irregularidades que le constan; el motivo de su renuncia; [y] las [presuntas] presiones por parte de las autoridades”.

Ana Lorena Delgadillo Pérez. Testigo propuesta por los representantes. Declaró, *inter alia*, sobre “el desempeño institucional de las autoridades (federales y locales) involucradas en la investigación y juzgamiento del caso; la forma de atención y trato a los familiares de las víctimas por parte de las diversas instancias de gobierno que intervinieron en el caso; las [alegadas] dificultades de las familias [para lograr] acceso a la justicia; la colaboración de las diversas autoridades entre sí; [y] la necesidad de mecanismos nacionales eficientes para la búsqueda de mujeres desaparecidas”.

Abraham Hinojos. Testigo propuesto por los representantes. Declaró, *inter alia*, sobre “elementos [supuestamente] valiosos sobre todos [los] elementos que integran la impunidad en el caso: víctimas y fabricación de culpables”.

Rosa Isela Pérez Torres. Testigo propuesta por los representantes. Declaró, *inter alia*, sobre “[su documentación de] la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez y

las [supuestas] actuaciones irregulares de las autoridades locales y federales” y “la [presunta] influencia del gobierno del Estado en el manejo de la información en los medios de comunicación sobre la violencia contra las mujeres, en especial sobre los homicidios de mujeres registrados desde 1993”.

Elizabeth Lira Kornfeld. “[E]xperta en psicología social”. Perita propuesta por los representantes. Declaró, *inter alia*, sobre “los criterios y mecanismos para reparar el daño a las víctimas de violencia contra las mujeres, especialmente a las familias de mujeres víctimas de homicidio” y sobre “lineamientos para mitigar las secuelas de la tortura psicológica en las familias víctimas desde criterios de salud mental comunitaria y derechos humanos”.

Jorge de la Peña Martínez. “[P]siquiatra”. Perito propuesto por los representantes. Declaró, *inter alia*, sobre el “[alegado] daño psicológico ocasionado a la[s] señoras Josefina González y Benita Monárrez y sus familias con motivo de la [presunta] desaparición y homicidio [de] sus hijas, ligado con la [supuesta] violencia institucional de que fueron parte”.

Fernando Coronado Franco. “[E]xperto en derecho penal mexicano y derecho internacional de los derechos humanos”. Perito propuesto por los representantes. Declaró, *inter alia*, “sobre el papel y la actuación del [M]inisterio [P]úblico y el [P]oder [J]udicial en el caso de ‘campo algodouero’; los [supuestos] principales obstáculos para el acceso a la justicia y el desarrollo de un derecho penal democrático a raíz de las reformas constitucionales; la [supuesta] repercusión de dichas reformas en las legislaturas de los estados, entre ellos, el estado de Chihuahua; las repercusiones de no contar con un sistema acusatorio y la [alegada] ausencia de controles para la actuación del [M]inisterio [P]úblico en el caso de Campo Algodouero; los poderes fácticos que [supuestamente] imposibilitaron un resultado para la resolución de las investigaciones llevadas a cabo en el caso del Campo Algodouero; la [presunta] ausencia de mecanismos eficaces en la protección y promoción de los derechos humanos en el Estado [m]exicano[,] y la [alegada] repercusión de esto tanto en las víctimas como en los probables responsables”.

Elena Azaola Garrido. “[E]xperta en psicología, perspectiva de género, derechos de la niñez y procesos de victimización”. Perita propuesta por los representantes. Declaró, *inter alia*, sobre “el [supuesto] proceso de victimización de los familiares de las víctimas de homicidio y desaparición relacionados con el caso de Campo Algodouero, la [alegada] repercusión en sus vidas y los [presuntos] daños causados” y sobre “el [alegado] daño psicológico ocasionado a la [señora] Irma Monreal Jaime y su familia con motivo de la [presunta] desaparición y homicidio de Esmeralda Herrera Monreal, ligado con la [supuesta] violencia institucional de que fue parte”.

Marcela Patricia María Huaita Alegre. “[E]xperta sobre violencia de género y el derecho de las mujeres de acceso a la justicia”. Perita propuesta por los representantes. Declaró, *inter alia*, sobre “el [alegado] problema de las familias relacionadas con el caso de ‘campo algodouero’ para acceder a la justicia, la [supuesta] conducta discriminatoria de las autoridades para resolver casos de violencia contra las mujeres, la [presunta] ausencia de políticas de género en la procuración y administración de justicia, la [supuesta] ausencia de presupuestos con perspectiva de género; [y] la [alegada] ausencia de estrategias estatales y nacionales para investigar casos paradigmáticos de violencia

contra las mujeres que pueden estar vinculadas con trata o explotación sexual”.

Marcela Lagarde y de los Ríos. “[E]xperta en derechos humanos de las mujeres, perspectiva de género y políticas públicas”. Perita propuesta por los representantes. Declaró, *inter alia*, sobre “la [alegada] ausencia de política de género en Ciudad Juárez y Chihuahua, así como en el resto del [E]stado mexicano; las [supuestas] dificultades de las mujeres para acceder a los servicios que presta el [E]stado, las políticas [supuestamente] discriminatorias por el hecho de ser mujer; la [presunta] falta de prevención de la violencia de género; el papel del poder legislativo en la creación de políticas de género; el papel del poder legislativo como órgano supervisor en la actuación de las instituciones; [y] la especificación de los diferentes tipos y modos de violencia que han enfrentado las mujeres en Ciudad Juárez, en concreto las [presuntas] víctimas de desaparición, homicidio y sus familiares”.

Clara Jusidman Rapoport. “Experta en políticas públicas y género”. Perita propuesta por los representantes. Declaró, *inter alia*, sobre “la evaluación [...] que llevé a cabo en Ciudad Juárez y Chihuahua, señalando los principales obstáculos que [presuntamente] enfrenta la administración pública de Ciudad Juárez como resultado de la [supuesta] ausencia de políticas públicas con perspectiva de género; las [alegadas] repercusiones de la [presunta] ausencia de políticas públicas con perspectiva de género a nivel nacional; los principales desaciertos en materia de género por parte de las autoridades estatales y nacionales; [y] el contexto social, político y económico de violencia contra las mujeres que vive Ciudad Juárez”.

Julia Monárrez Fragoso. “[E]xperta en violencia en razón de género [...] que ha estudiado durante años el contexto de violencia de género en Ciudad Juárez”. Perita propuesta por los representantes. Declaró, *inter alia*, sobre “los [supuestos] feminicidios en Ciudad Juárez y en especial, sobre el [alegado] patrón sistémico de violencia sexual feminicida; la [presunta] impericia de las autoridades para investigar casos que presentan el mismo patrón de violencia; la [alegada] falta de acceso a la información o de información sistematizada y clara que impide investigaciones basadas en datos oficiales; el manejo [...] del [E]stado para informar a la sociedad sobre el número de homicidios de mujeres [y] número de mujeres desaparecidas; la [presunta] minimización de las autoridades ante el contexto de violencia contra las mujeres; el papel de las instancias gubernamentales y no gubernamentales en la atención de los familiares de las mujeres desaparecidas o no identificadas; el papel de la sociedad juarense ante el contexto de violencia contra las mujeres; los actores políticos y sociales que [supuestamente] permitieron el contexto de violencia contra las mujeres; [y] la reacción de los empresarios, medios de comunicación, iglesia y otros sectores de la sociedad ante los [alegados] feminicidios”.

Mara Galindo López. Testigo propuesta por el Estado. Declaró, *inter alia*, sobre “[l]as funciones del órgano [de Atención a Víctimas de la Subprocuraduría de Zona Norte de la Procuraduría General de Justicia del estado de Chihuahua]; [l]os [alegados] apoyos materiales que se ha proporcionado a los familiares de Claudia Ivette González, Laura Berenice Ramos Monárrez y Esmeralda Herrera Monreal; y [l]a [supuesta] atención no material que se ha proporcionado a los familiares de Claudia Ivette González, Laura Berenice Ramos Monárrez y Esmeralda Herrera Monreal”.

Flor Rocio Murguía González. Testigo propuesta por el Estado. Declaró, *inter alia*, sobre “[l]a integración ministerial de las averiguaciones por la muerte de Claudia Ivette González, Laura Berenice Ramos Monárrez y Esmeralda Herrera Monreal; y [l]as directrices de investigación de la Fiscalía [Especializada de Investigación de Homicidios de Mujeres en Juárez,] a su cargo”.

Eberth Castañón Torres. Testigo propuesto por el Estado. Declaró, *inter alia*, sobre “[l]os análisis periciales realizados en torno a las investigaciones de las muertes de Claudia Ivette González, Laura Berenice Ramos Monárrez y Esmeralda Herrera Monreal”; y los “[alegados] avances y resultados en materia de genética forense en el estado de Chihuahua, especialmente en Ciudad Juárez, derivado de la implementación del nuevo sistema de justicia penal y de las reformas en materia forense”.

Luisa Fernanda Camberos Revilla. Testigo propuesta por el Estado. Declaró, *inter alia*, sobre “[l]a política integral del gobierno del estado de Chihuahua implementada para prevenir, investigar, sancionar y eliminar la violencia en contra de la mujer; [l]os resultados de los programas para prevenir, investigar, sancionar y eliminar la violencia en contra de la mujer implementados por el gobierno del estado de Chihuahua, y [l]os [alegados] apoyos materiales y no materiales que otorga el Instituto [Chihuahuense de la Mujer] a los familiares de mujeres víctimas de delitos, especialmente aquellos otorgados a los familiares de Claudia Ivette González, Laura Berenice Ramos Monárrez y Esmeralda Herrera Monreal”.

María Sofía Castro Romero. Testigo propuesta por el Estado. Declaró, *inter alia*, sobre “[l]a creación y funcionamiento de la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez [, y l]os resultados de la intervención de la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez en los programas de prevención y atención a la violencia contra las mujeres en Chihuahua, especialmente en Ciudad Juárez”.

En cuanto a la prueba rendida en audiencia pública, la Corte escuchó las declaraciones de las siguientes personas:

Josefina González Rodríguez. Madre de Claudia Ivette González y presunta víctima. Testigo propuesta por la Comisión. Declaró, *inter alia*, sobre “[l]as diversas gestiones realizadas por la familia de [Claudia Ivette] en el período inmediato posterior a su [alegada] desaparición; la respuesta y actitud de las autoridades frente a tales gestiones; la conducción de las investigaciones en el ámbito interno tras el hallazgo de los restos de su hija; los [supuestos] obstáculos enfrentados por la familia de [Claudia Ivette] en la búsqueda de justicia para el caso; [y] las [alegadas] consecuencias en su vida personal y para la familia de las [presuntas] violaciones a los derechos humanos sufridas por su hija”.

Irma Monreal Jaime. Madre de Esmeralda Herrera Monreal y presunta víctima. Testigo propuesta por la Comisión. Declaró, *inter alia*, sobre “[l]a [supuesta] historia de victimización a raíz de la [alegada] desaparición de su hija, las gestiones realizadas, las [presuntas] violaciones de que fue objeto por parte de las autoridades mexicanas, su respuesta, actitud y los [alegados] daños ocasionados; el [supuesto] tortuoso y confuso proceso de identificación de [su hija Esmeralda]; la conducción de las investigaciones; los [alegados] obstáculos y la denegación de justicia; la conducción del fondo creado por la Procuraduría estatal y la [Procuraduría General de la República]; las repercusiones en

su vida y la de su familia con motivo del [presunto] proceso de victimización; el manejo de los otros apoyos dados por el gobierno; la [alegada] falta de acceso a la información; la [supuesta] ausencia de asesoría y apoyo jurídico para impulsar las investigaciones; la [alegada] negligencia de las autoridades; el proceso que tuvo que vivir para lograr acceder al Sistema Interamericano; [y] la [presunta] presión de las autoridades”.

Benita Monárrez Salgado. Madre de Laura Berenice Ramos Monárrez y presenta víctima. Testigo propuesta por la Comisión. Declaró, *inter alia*, sobre “su [supuesta] historia de victimización a raíz de la [alegada] desaparición de su hija, las gestiones realizadas, las [presuntas] violaciones de que fue objeto por parte de las autoridades mexicanas, su respuesta, actitud y los daños ocasionados; el [supuesto] tortuoso y confuso proceso de identificación de [su hija Laura]; la conducción de las investigaciones; los [alegados] obstáculos y la denegación de justicia; la conducción del fondo creado por la Procuraduría estatal y la [Procuraduría General de la República]; las [supuestas] repercusiones en su vida y la de su familia con motivo del [presunto] proceso de victimización; el manejo de los otros apoyos dados por el gobierno; la [alegada] falta de acceso a la información; la [supuesta] ausencia de asesoría y apoyo jurídico para impulsar las investigaciones; la [alegada] negligencia de las autoridades; el proceso que tuvo que vivir para lograr acceder al Sistema Interamericano; [y] la [presunta] presión de las autoridades”.

Rhonda Copelon, Profesora de derecho, especialista, *inter alia*, en derechos humanos, derecho penal internacional, género y violencia contra las mujeres. Perita propuesta por la Comisión. Declaró, *inter alia*, sobre “el problema de la violencia contra las mujeres en general; su relación con la discriminación históricamente sufrida; la necesidad de fortalecimiento institucional y adopción de estrategias integrales para prevenirla, sancionarla y erradicarla; y el acceso a la justicia por parte de las víctimas de violencia de género”. Luego de su declaración oral, la perita remitió al Tribunal una versión por escrito de su experticia.

Rodrigo Caballero Rodríguez. Testigo propuesto por el Estado. Declaró, *inter alia*, sobre “[l]as diligencias realizadas en la integración ministerial de las averiguaciones por la muerte de Claudia Ivette González, Laura Berenice Ramos Monárrez y Esmeralda Herrera Monreal, durante la segunda etapa de las investigaciones; [l]os resultados obtenidos en dicha[s] indagaciones; y [l]as diligencias en proceso y pendientes de desahogar”.

Silvia Sepúlveda Ramírez. Testigo propuesta por el Estado. Declaró, *inter alia*, sobre “[l]os análisis periciales realizados en torno a las investigaciones de las muertes de Claudia Ivette González, Laura Berenice Ramos Monárrez y Esmeralda Herrera Monreal; y [l]os avances y resultados en materia de genética forense en el estado de Chihuahua, especialmente en Ciudad Juárez, derivados de la implementación del nuevo sistema de justicia penal y de las reformas en materia forense”.

Rosa Isela Jurado Contreras. “Magistrada de la Sexta Sala Penal del Supremo Tribunal de Justicia de Chihuahua”. Perita propuesta por el Estado. Declaró, *inter alia*, sobre “[l]as reformas legislativas y el funcionamiento del nuevo sistema de justicia penal en el estado de Chihuahua, así como sus resultados y proyecciones”.

2. Valoración de la prueba

En este caso, como en otros⁴⁸, el Tribunal admite el valor probatorio de aquellos documentos presentados oportunamente por las partes que no fueron controvertidos ni objetados, ni cuya autenticidad fue puesta en duda, así como los documentos solicitados como prueba para mejor resolver y aquéllos que se refieren a hechos supervinientes.

Respecto de los testimonios y peritajes, la Corte los estima pertinentes en cuanto se ajusten al objeto definido por la Presidencia en la Resolución que ordenó recibirlos (*supra* párr. 10), los cuales serán valorados en el capítulo que corresponda. En cuanto a las declaraciones de las víctimas, por tener un interés en el presente caso sus declaraciones no serán valoradas aisladamente sino dentro del conjunto de las pruebas del proceso⁴⁹.

El Estado cuestionó las declaraciones periciales de los señores Castresana y Snow, así como las declaraciones testimoniales de los señores Bosio e Hinojos y de la señora Delgadillo Pérez, afirmando que los mismos se refirieron a personas ajenas a esta litis. Al respecto, el Tribunal reitera que conforme a la Resolución de 19 de enero de 2009 (*supra* párr. 9), la situación de personas ajenas a este caso podrá ser utilizada

como prueba relevante al momento de evaluar el alegado contexto de violencia contra la mujer, las supuestas falencias en las investigaciones llevadas en el fuero interno y otros aspectos denunciados en perjuicio de las tres presuntas víctimas identificadas en la demanda⁵⁰.

El Estado impugnó la declaración del perito Castresana Fernández, alegando que el perito no participó en las acciones del Estado llevadas a cabo desde el 2003. Al respecto, el Tribunal valorará en el fondo del asunto si lo dicho por el perito encuentra sustento probatorio.

El Estado cuestionó al perito Pineda Jaimes por parcialidad y falta de conocimiento en el área de su peritaje. También señaló que no proporcionó información metodológicamente organizada que aporte elementos especializados e imparciales y que las conclusiones referentes a las medidas y parámetros de reparación del daño y los derechos de los defensores de derechos humanos se encuentran fuera del objeto de su peritaje. Al respecto, el Tribunal considera que el Estado no ha presentado fundamentos de la alegada parcialidad que indiquen que se presenta una de las causales de impedimento previstas en el artículo 19 del Estatuto. En cuanto a las conclusiones del perito que estarían fuera del objeto de su declaración, la Corte las encuentra útiles para el presente caso, por lo que las admite, de conformidad con el artículo 45.1 del Reglamento.

El Estado indicó que el señor Snow estableció observaciones genéricas en su peritaje que no deben ser tomadas en cuenta. Al respecto, la Corte analizará las supuestas observaciones genéricas del perito en el fondo del asunto y cotejará si las mismas encuentran respaldo en el resto del acervo probatorio.

Sobre la perita Copelon, el Estado señaló que el escrito presentado por ésta (*supra*

48 Cfr. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Excepciones Preliminares, *supra* nota 29, párr. 140; Caso Ríos y otros Vs. Venezuela, *supra* nota 44, párr. 81, y Caso Perozo y otros Vs. Venezuela, *supra* nota 22, párr. 94.

49 Cfr. Caso Loayza Tamayo Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 17 de septiembre de 1997. Serie C No. 33, párr. 43; Caso Valle Jaramillo y otros. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 192, párr. 54, y Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela, *supra* nota 47, párr. 45.

50 Cfr. González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México, *supra* nota 4, considerando cuadragésimo sexto.

párr. 84.d) excede lo permitido expresamente por la Presidenta en la audiencia pública, y que la experta hace alusión a situaciones presuntamente ocurridas en Ciudad Juárez “sin contar con la autoridad pericial para hacerlo”, por lo que solicitó que se desestimaran ciertas secciones del peritaje. Al respecto, el Tribunal no tendrá en cuenta los dichos de la perita que excedan el objeto definido por la Presidenta en la audiencia pública. En cuanto a la “autoridad pericial”, el Tribunal valorará en el fondo del asunto si lo aseverado por la experta tiene relación con el resto del acervo probatorio.

El Estado cuestionó el peritaje de la señora Lira Kornfeld por falta de metodología, parcialidad y desconocimiento del caso. Fundamentó lo anterior en el hecho de que la perita basó sus dichos en informes psicológicos realizados por otras personas y en testimonios presentados en nueve casos análogos, así como por el hecho de que la perita hizo ciertas acusaciones en contra del Estado en materia de administración de justicia. El Tribunal no considera que referirse a testimonios de otras víctimas o informes de otros profesionales implique una falta de metodología de la experta, más aún si dichas declaraciones e informes tienen que ver con la problemática tratada en el presente caso. De otro lado, el Tribunal recuerda que, a diferencia de los testigos, los peritos pueden proporcionar opiniones técnicas o personales en cuanto se relacionen con su especial saber o experiencia. Además, los peritos se pueden referir tanto a puntos específicos de la litis como a cualquier otro punto relevante del litigio, siempre y cuando se circunscriban al objeto para el cual fueron convocados⁵¹.

En cuanto a la declaración pericial del señor de la Peña Martínez, el Estado sostuvo que “si bien podrían ser valiosas las observaciones del perito, estas no pueden ser tomadas en cuenta por el Tribunal, ya que de conformidad con la metodología utilizada por el declarante, se desprende que éste nunca tuvo acercamiento directo con las víctimas ni evaluó las acciones del Estado en materia de reparación del daño psicológico, hecho que a todas luces denota la subjetividad de sus manifestaciones”. La Corte coincide con el Estado en que la entrevista directa con las presuntas víctimas hubiese podido proporcionar más datos al experto para la realización de su peritaje. Sin embargo, la falta de entrevista directa no es motivo suficiente para desechar la experticia, sino que es una cuestión que incide en el peso probatorio de la misma. Consiguientemente, el Tribunal la admite y la valorará junto con el resto de la prueba obrante en el expediente.

Sobre la declaración del señor Coronado Franco, el Estado reprochó que el peritaje se basara en la demanda de la Comisión, el escrito de los representantes y las causales penales No. 426/01, 48/01 y 74/04, sin tomar en cuenta la información que proporcionó el Estado, ni explicar la relación de esas causas penales con el caso. La Corte considera que el hecho de que el perito se haya abstenido de tomar en cuenta la información proporcionada por el Estado no es motivo para desechar el peritaje. Lo que corresponde en dicha situación es que el Tribunal tome en consideración lo expuesto por el perito, lo coteje con los alegatos y la prueba remitida por el Estado y obtenga de ello las conclusiones que de la lógica y la sana crítica se deriven, lo cual se hará en el fondo del asunto.

En cuanto a la declaración de la señora Azaola Garrido, el Estado indicó que de la hoja de vida de la perita “se desprende su desconocimiento e inexperiencia respecto a la disciplina de psicoanálisis, al síndrome de estrés posttraumático y a la evaluación de da-

51 Cfr. González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México, supra nota 6, considerando septuagésimo quinto.

ños a la salud física y mental de las personas". El Estado no solicitó que se deseché este peritaje, así que la Corte lo valorará junto el resto de pruebas obrante en el expediente, teniendo en cuenta las observaciones estatales y la hoja de vida de la experta.

Sobre la experticia de la señora Huaita Alegre, el Estado manifestó que "no se basa en los conocimientos especializados [...] sino en determinaciones de la Comisión"; no demuestra la supuesta conducta discriminatoria de las autoridades en la administración de justicia con posterioridad al año 2003, y que la perito solicita a la Corte que "declare la responsabilidad del Estado por no haber actuado con la debida diligencia, siendo que no está dentro del objeto de su peritaje juzgar las actuaciones del Estado". El Tribunal, de ser necesario, valorará en el fondo del asunto las fuentes en las que la perita basa sus conclusiones y el lapso temporal al que su peritaje se refiere.

En lo que se refiere a la señora Lagarde y de los Ríos, el Estado expuso una serie de cuestionamientos a los datos proporcionados por la perita, que solicitó sean considerados a la hora de fijar el peso probatorio de la experticia. El Tribunal en el fondo del asunto analizará el peritaje junto con las demás pruebas del expediente y tomando en cuenta las observaciones del Estado.

Sobre el peritaje de la señora Jusidman Rapoport, el Estado indicó que contiene datos desactualizados, por lo que solicitó sea desechado. La Corte considera que aún cuando el peritaje contuviera datos desactualizados, eso no es motivo suficiente para desecharlo, sino para valorarlo en el ámbito temporal al que se refiere y tomando en cuenta la prueba actualizada que las partes hayan aportado. De otro lado, la Corte observa que la perita amplió *motu proprio* el objeto de su experticia, lo cual no fue objetado por las partes. Teniendo en cuenta lo anterior y considerando que la ampliación resulta útil para el presente caso, el Tribunal la acepta, conforme al artículo 45.1 del Reglamento.

En cuanto a la experta Monárrez Fragoso, el Estado objetó que el peritaje se basara en una investigación realizada con un fin distinto al peritaje, que la perita se refiere a casos fuera de la litis, que los datos estadísticos presentados por la perita no están actualizados, así como también cierta terminología utilizada por la perita que, según el Estado, no existe en la legislación nacional. El Tribunal considera que el fin inicial de la investigación realizada por la perita no incide en el valor probatorio de su experticia; que los casos a los que se refiere la perita son relevantes para valorar el contexto en el que se enmarca el presente caso; que la experticia será tomada en cuenta en el lapso temporal al que se refiera, y que las cuestiones terminológicas y de peso probatorio serán analizadas en el fondo del asunto.

Sobre el testimonio de la señora Castro Romero, los representantes contradijeron varias de sus afirmaciones, lo cual, de ser pertinente, será valorado por la Corte en el fondo del asunto.

En lo referente al testimonio del señor Bosio, el Estado manifestó que el testigo realizó un análisis de algunos de los peritajes médico forenses de los cuerpos encontrados en Campo Algodonero en 2001 y que "la realización de dichos peritajes son hechos que no le constan directamente al testigo ya que su intervención en el caso fue a partir de 2005"; que la Comisión debió proponer su declaración en calidad de peritaje y no de testimonio; y que el testigo realizó conclusiones que "no le constan ni le son propias". Al respecto, el Tribunal reitera que un testigo puede referirse a los hechos y circunstan-

cias que le consten en relación con el objeto de su declaración y debe evitar dar opiniones personales⁵², por lo que cualquier mera opinión del testigo Bosio no será tomada en cuenta por la Corte.

Sobre el testimonio de la señora Doretti, el Estado lo objetó porque “presenta información confidencial que podría afectar la investigación de los homicidios” de las presuntas víctimas. Al respecto, el Tribunal confirma lo expuesto en la Resolución de la Presidenta de 18 de marzo de 2009 (*supra* párr. 10), en el sentido de que,

a efectos del procedimiento internacional ante este Tribunal, el conflicto de derechos entre el deber de confidencialidad y el interés público internacional por esclarecer los hechos relacionados con los alcances de la atribución de responsabilidad al Estado, se resuelve en ofrecer la mayor protección posible de los testigos que comparecen ante la Corte, en orden a que sus declaraciones puedan ser efectuadas con la mayor libertad. En este sentido, la defensa del Estado no puede descansar en objetar totalmente una declaración que, en algunos de sus componentes, difícilmente pueda ser reemplazada con otros medios probatorios⁵³.

Sobre el testimonio del señor Maynez Grijalva, el Estado cuestionó su veracidad y afirmó que en varios apartados el testigo ofreció opiniones personales sin sustento probatorio. La Corte no tomará en cuenta las meras opiniones del testigo y cotejará con el resto del acervo probatorio cada una de sus afirmaciones que sean relevantes para el presente caso.

El Estado solicitó que se desestime el testimonio de la señora Delgadillo Pérez, en virtud de que la declarante excedió el objeto del testimonio y expuso opiniones personales. El Tribunal manifiesta que las meras opiniones de la testigo no serán tomadas en cuenta. En cuanto a las afirmaciones de la testigo que caen fuera del objeto de su declaración, la Corte las apreciará si son útiles para la resolución del presente caso.

Sobre el testimonio del señor Hinojos, el Estado expuso que éste es “el representante legal de Edgar Álvarez Cruz, quien ha sido sentenciado por su responsabilidad en el homicidio de una mujer en Ciudad Juárez [y su] testimonio carece de valor en tanto que podría estar tratando de favorecer a su defendido”. Al respecto, el Tribunal reitera que para los testigos rige el deber consagrado en el artículo 48.1 del Reglamento de decir “la verdad, toda la verdad y nada más que la verdad” respecto a los hechos y circunstancias que le consten. Para verificar si el señor Hinojos se ajustó a la verdad, la Corte valorará su declaración, en el fondo del asunto, junto con el resto del acervo probatorio.

En cuanto a la declaración de la señora Pérez Torres, el Estado solicitó sea desestimada, *inter alia*, porque no fue rendida ante fedatario público como lo requirió la Presidenta. La Corte confirma que no consta en el expediente que los representantes hayan enviado la declaración ante fedatario público de la mencionada testigo, por lo que decide desestimarla por no ajustarse a lo ordenado por la Presidenta (*supra* párr. 10).

Sobre las declaraciones de los testigos Murguía González, Castañón Torres, Galindo López y Camberos Revilla los representantes cuestionaron la información por ellos proporcionada y objetaron su credibilidad, lo cual será verificado por el Tribunal en el fondo del asunto, conforme a la sana crítica y teniendo en cuenta el resto del acervo probatorio.

52 Cfr. González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México, *supra* nota 6, considerando cuatrigésimo séptimo.

53 Cfr. González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México, *supra* nota 6, considerando trigésimo sexto.

El Tribunal observa que varios documentos citados por las partes en sus respectivos escritos no fueron aportados a la Corte, entre estos se encuentran algunos correspondientes a instituciones públicas del Estado, que pudieron ser ubicados a través del Internet. Del mismo modo las partes incluyeron enlaces electrónicos directos a páginas de Internet. En el presente caso, la Corte observa que los documentos aportados de esta manera son pertinentes y las partes tuvieron la posibilidad de controvertirlos, pero no lo hicieron. Por ello, dichos documentos se aceptan e incorporan al expediente, ya que no se afectó la seguridad jurídica ni el equilibrio procesal de las partes.

VII

SOBRE LA VIOLENCIA Y DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER EN ESTE CASO

ARTÍCULOS 4 (DERECHO A LA VIDA)⁵⁴, 5 (DERECHO A LA INTEGRIDAD PERSONAL)⁵⁵, 7 (DERECHO A LA LIBERTAD PERSONAL)⁵⁶, 8 (GARANTÍAS JUDICIALES)⁵⁷ 19 (DERECHOS DEL NIÑO)⁵⁸ Y 25 (PROTECCIÓN JUDICIAL)⁵⁹ EN RELACIÓN CON LOS ARTICULOS 1.1 (OBLIGACION DE RESPETAR LOS DERECHOS)⁶⁰ Y 2 (DEBER DE ADOPTAR DISPOSICIONES DE DERECHO INTERNO)⁶¹ DE LA CONVENCIÓN AMERICANA Y CON EL ARTÍCULO 7 DE LA CONVENCIÓN BELÉM DO PARÁ[□]

54 El artículo 4.1 de la Convención estipula:

Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente.

55 El artículo 5 de la Convención establece:

Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.

Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas graves o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano. [...]

56 El artículo 7 de la Convención dispone:

Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales.

Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas.

Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios.

[...]

57 El artículo 8.1 de la Convención establece que:

Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. [...]

58 El artículo 19 de la Convención establece:

Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado

59 El artículo 25.1 de la Convención señala que:

Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

60 El artículo 1.1 de la Convención establece:

Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

61 El artículo 2 de la Convención dispone:

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

La Comisión solicitó a la Corte que declare que el Estado incumplió su obligación de garantizar el derecho a la vida de las víctimas “mediante la adopción de medidas para prevenir sus asesinatos[,] incurriendo de este modo en una violación del artículo 4 de la Convención Americana, en conexión con los artículos 1.1 y 2 del mismo tratado”. Asimismo, solicitó que “declare que el Estado falló en su deber de actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar los actos de violencia sufridos por [las víctimas] en contravención del artículo 7 de la Convención de Belém do Pará”. Por último, sostuvo que el Estado incumplió su obligación de investigar efectiva y adecuadamente las desapariciones y posterior muerte de las jóvenes González, Herrera y Ramos, en violación de los artículos 8, 25 y 1.1 de la Convención Americana. Según la Comisión, “[n]o obstante el transcurso de seis años, el Estado no ha avanzado en el esclarecimiento de los sucesos o de la responsabilidad correspondiente”.

Los representantes coincidieron con la Comisión y además alegaron que “la omisión del [E]stado para preservar los derechos humanos de las víctimas aplica en cuanto al derecho a la vida, pero también al derecho a la integridad personal y a la libertad personal, en relación directa con el derecho al debido proceso”. Señalaron que “la omisión de acción y reacción de las autoridades ante las denuncias de desaparición, no solo favoreció que las mataran sino también que las mantuvieran privadas de libertad y que las torturaran; lo anterior a pesar de la conocida situación de riesgo en la que se encontraban las mujeres”.

El Estado, aunque reconoció “lo grave que son estos homicidios”, negó “violación alguna” de su parte a los derechos a la vida, integridad y libertad personales. Según el Estado, ni la Comisión ni los representantes “han probado responsabilidad de agentes del Estado en los homicidios”. Además, alegó que en la segunda etapa de las investigaciones de estos tres casos, a partir del año 2004, “se subsanaron plenamente las irregularidades, se reintegraron los expedientes y se reiniciaron las investigaciones con un sustento científico, incluso con componentes de apoyo internacional”. Según el Estado, “no existe impunidad. Las investigaciones de los casos continúan abiertas y se siguen desahogando diligencias para dar con los responsables”.

La controversia planteada exige que la Corte analice el contexto que rodeó a los hechos del caso y las condiciones en las cuales dichos hechos pueden ser atribuidos al Estado y comprometer, en consecuencia, su responsabilidad internacional derivada de la presunta violación de los artículos 4, 5 y 7 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma y con el artículo 7 de la Convención Belém do Pará. Asimismo, a pesar del allanamiento efectuado por el Estado, subsiste la necesidad de precisar la entidad y gravedad de las violaciones ocurridas respecto a los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención, en conexión con los artículos 1.1 y 2 de dicho tratado y el artículo 7 de la Convención Belém do Pará. Para ello, el Tribunal pasará a realizar las consideraciones de hecho y de derecho pertinentes, analizando las obligaciones de respeto, garantía y no discriminación del Estado.

1. Antecedentes contextuales

1.1. Ciudad Juárez

Ciudad Juárez está ubicada en el norte del estado de Chihuahua, exactamente en la

frontera con El Paso, Texas. Su población es de más de 1.200.000 habitantes⁶². Se caracteriza por ser una ciudad industrial -en donde se ha desarrollado particularmente la industria maquiladora- y de tránsito de migrantes, mexicanos y extranjeros⁶³. El Estado, así como diversos informes nacionales e internacionales, hacen mención a una serie de factores que convergen en Ciudad Juárez, como las desigualdades sociales⁶⁴ y la proximidad de la frontera internacional⁶⁵, que han contribuido al desarrollo de diversas formas de delincuencia organizada, como el narcotráfico⁶⁶, la trata de personas⁶⁷, el tráfico de armas⁶⁸ y el lavado de dinero⁶⁹, incrementando así los niveles de inseguridad y violencia⁷⁰.

1.2. Fenómeno de homicidios de mujeres y cifras

La Comisión y los representantes alegaron que desde 1993 existe un aumento significativo en el número de desapariciones y homicidios de mujeres y niñas en Ciudad Juárez. Según la Comisión, "Ciudad Juárez se ha convertido

- 62 Cfr. Radiografía Socioeconómica del Municipio de Juárez elaborada por el Instituto Municipal de Investigación y Planeación, 2002 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XXV, anexo 2, folios 8488 a 8490, 8493, 8495 y 8510)
- 63 Cfr. Radiografía Socioeconómica del Municipio de Juárez 2002, supra nota 63, folio 8492; CIDH, Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, México: El Derecho a No Ser Objeto de Violencia y Discriminación, OEA/Ser.LV/III.117, Doc. 44, 7 de marzo de 2003 (expediente de anexos a la demanda, tomo VII, anexo 1, folio 1742); Naciones Unidas, Informe de México producido por el CEDAW bajo el Artículo 8 del Protocolo Facultativo de la Convención y respuesta del Gobierno de México, CEDAW/C/2005/OP.8/MEXICO, 27 de enero de 2005 (expediente de anexos a la demanda, tomo VII, anexo 3b, folio 1921); Naciones Unidas, 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 (expediente de anexos a la demanda, tomo VII, anexo 3c, folio 2011), y Amnistía Internacional, México: Muertes intolerables, Diez años de desapariciones y asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez y Chihuahua, AMR 41/027/2003 (expediente de anexos a la demanda, tomo VII, anexo 6, folio 2267).
- 64 Cfr. Informe de México producido por el CEDAW, supra nota 64, folio 1921; Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, supra nota 64, folio 2011; Amnistía Internacional, Muertes intolerables, supra nota 64, folio 2268, y Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C., Compendio de recomendaciones sobre el feminicidio en Ciudad Juárez, Chihuahua, 2007 (expediente de anexos al escrito de solicitudes y argumentos, tomo XX, anexo 11.1, folio 6564).
- 65 Cfr. CNDH, Informe Especial sobre los Casos de Homicidios y Desapariciones de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua, 2003 (expediente de anexos a la demanda, tomo VII, anexo 5, folio 2168); Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, supra nota 64, folio 2011, y Amnistía Internacional, Muertes intolerables, supra nota 64, folio 2267.
- 66 Cfr. CIDH, Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, supra nota 64, folio 1742; Informe de México producido por el CEDAW, supra nota 64, folios 1921 y 1922; CNDH, Informe Especial, supra nota 66, folio 2168, y Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Primer Informe de Gestión, noviembre 2003-abril 2004 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XXV, anexo 7, folio 8666).
- 67 Cfr. Informe de México producido por el CEDAW, supra nota 64, folio 1922 e Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, supra nota 64, folio 2011.
- 68 Cfr. Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Primer Informe de Gestión, supra nota 67, folio 8666 e Informe de México producido por el CEDAW, supra nota 64, folio 195.
- 69 Cfr. Informe de México producido por el CEDAW, supra nota 64, folio 1922 e Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, supra nota 64, folio 2011.
- 70 Cfr. CIDH, Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, supra nota 64, folio 1742; Informe de México producido por el CEDAW, supra nota 64, folios 1921 a 1922; CNDH, Informe Especial, supra nota 66, folio 2168, y Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C., Compendio de recomendaciones, supra nota 65, folio 6564.

en el foco de atención de la comunidad nacional como internacional debido a la situación particularmente crítica de la violencia contra las mujeres imperante desde 1993 y la deficiente respuesta del Estado ante estos crímenes”.

El Estado, reconoció “la problemática que enfrenta por la situación de violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez[,] particularmente, los homicidios que se han registrado desde principios de los 90s del siglo pasado”.

Diversos mecanismos nacionales e internacionales de vigilancia de los derechos humanos han seguido la situación en Ciudad Juárez y han llamado la atención de la comunidad internacional. En 1998 la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México (en adelante la “CNDH”) examinó 24 casos de homicidios de mujeres y concluyó que durante las investigaciones se habían violado los derechos humanos de las víctimas y sus familiares⁷¹. A partir de esa fecha, se han pronunciado al respecto, inter alia, la Relatora Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias de las Naciones Unidas (en adelante la “Relatora sobre ejecuciones extrajudiciales de la ONU”) en 1999⁷², el Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados de las Naciones Unidas (en adelante el “Relator sobre independencia judicial de la ONU”) en el 2002⁷³, la Comisión Interamericana y su Relatora Especial sobre los Derechos de la Mujer (en adelante la “Relatora de la CIDH”) en el 2003⁷⁴, la Comisión de Expertos Internacionales de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en el 2003⁷⁵, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de las Naciones Unidas (en adelante “el CEDAW”) en el 2005⁷⁶ y la Relatora Especial sobre la Violencia contra la Mujer de las Naciones Unidas (en adelante la “Relatora sobre la violencia contra la mujer de la ONU”) en el 2005⁷⁷. Cabe notar que el Parlamento Europeo emitió una Resolución al respecto en el 2007⁷⁸. Además, se cuenta con informes realizados por organizaciones no gubernamentales de derechos humanos internacionales y nacionales como Amnistía Internacional⁷⁹, el Observatorio Ciudadano para Monitorear la Impartición de Justicia en los casos de Femicidio en Ciudad Juárez y Chihuahua⁸⁰

71 Cfr. CNDH, Recomendación 44/1998 emitida el 15 de mayo de 1998 (expediente de anexos a la demanda, tomo VII, anexo 4, folios 2113 a 2164).

72 Cfr. Naciones Unidas, Informe de la misión de la Relatora Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, E/CN.4/2000/3, Add.3, 25 de noviembre de 1999 (expediente de anexos a la demanda, tomo VII, anexo 3d, folios 2025 a 2058).

73 Cfr. Naciones Unidas, Informe de la Misión del Relator Especial sobre la Independencia de Magistrados y Abogados, E/CN.4/2002/72/Add.1, 24 de enero de 2002 (expediente de anexos a la demanda, tomo VII, anexo 3e, folios 2060 a 2111).

74 Cfr. CIDH, Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, supra nota 64, folios 1732 a 1779.

75 Cfr. 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 de 2003 (expediente de anexos a la demanda, tomo VII, anexo 3a, folios 1861 a 1913).

76 Cfr. Informe de México producido por el CEDAW, supra nota 64, folio 1921.

77 Cfr. Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, supra nota 64, folios 2011 a 2021.

78 Cfr. Parlamento Europeo, Resolución sobre los asesinatos de mujeres (femicidios) en México y en América Central y el papel de la Unión Europea en la lucha contra este fenómeno, emitida el 11 de octubre de 2007, 2007/2025(INI) (expediente de anexos al escrito de solicitudes y argumentos, tomo XIII, anexo 3.1, folios 4718 a 4727).

79 Cfr. Amnistía Internacional, Muertes intolerables, supra nota 64, folios 2256 a 2305.

80 Cfr. Observatorio Ciudadano para Monitorear la Impartición de Justicia en los casos de Femicidio

(en adelante el “Observatorio Ciudadano”) y la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C.⁸¹.

El Informe de la Relatora de la CIDH resalta que aunque Ciudad Juárez se ha caracterizado por un pronunciado aumento de los crímenes contra mujeres y hombres⁸² (supra párr. 108), el aumento en lo referente a las mujeres “es anómalo en varios aspectos”, ya que: i) en 1993 se incrementaron notablemente los asesinatos de mujeres⁸³, ii) los coeficientes de homicidios de mujeres se duplicaron en relación con los de los hombres⁸⁴, y iii) el índice de homicidios correspondiente a mujeres en Ciudad Juárez es desproporcionadamente mayor que el de ciudades fronterizas en circunstancias análogas⁸⁵. Por su parte, el Estado proporcionó prueba referente a que Ciudad Juárez ocupaba en el 2006 el cuarto lugar en homicidios de mujeres entre ciudades mexicanas⁸⁶.

De la información aportada por las partes, la Corte observa que no existen

en Ciudad Juárez y Chihuahua, Informe Final. Evaluación y Monitoreo sobre el trabajo de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua de la Procuraduría General de la República, noviembre de 2006 (expediente de anexos al escrito de solicitudes y argumentos, tomo XX, anexo 11.2, folios 6629 a 6759).

- 81 Cfr. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C., Compendio de recomendaciones, supra nota 65, folios 6561 a 6626 y Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Femicidio en Chihuahua. Asignaturas Pendientes, 2007 (expediente de anexos al escrito de solicitudes y argumentos, tomo XX, anexo 11.3, folios 6761 a 6864).
- 82 Según la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, aunque el fenómeno de violencia en Ciudad Juárez afecta tanto a hombres como a mujeres, “es importante mencionar que en el caso de los hombres se sabe que las causas de los asesinatos están relacionadas con el narcotráfico, ajustes de cuentas, riñas callejeras, entre otras” y “[e]n el caso de los asesinatos de mujeres [...] no existen causas aparentes” (Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Compendio de recomendaciones, supra nota 65, folio 6565). En similar sentido, la Comisión para Ciudad Juárez señaló que a pesar de que el cuadro de violencia en Ciudad Juárez afecta a hombres, mujeres y niñas, “subyace un patrón de violencia de género que se advierte no obstante la necesidad de contar con más estudios y estadísticas locales sobre el tema” (Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Primer Informe de Gestión, supra nota 67, folio 8668).
- 83 Cfr. CIDH, Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, supra nota 64, folios 1744 y 1761.
- 84 El Informe de la Relatora de la CIDH explica que según una exposición realizada el 17 de marzo de 2000 por Cheryl Howard, Georgina Martínez y Zulma y Méndez titulada “Women, Violence and Politics”, un análisis basado en los certificados de defunción y otros datos llevaron a la conclusión de que en el período 1990-1993 fueron asesinados 249 hombres, mientras que entre 1994 y 1997 lo fueron 942 hombres, lo que implica un incremento del 300%. Según el mismo estudio, entre 1990 y 1993 fueron asesinadas 20 mujeres y entre 1994 y 1997 lo fueron 143, lo que implica un incremento del 600% (Cfr. CIDH, Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, supra nota 64, folio 1761).
- 85 Cfr. CIDH, Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, supra nota 64, folios 1743 y 1761; Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, supra nota 64, folio 2007, y Comisión Especial para Conocer y Dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Femicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada, de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Violencia feminicida en 10 entidades de la República Mexicana, publicado en abril del 2006 (expediente de anexos al escrito de solicitudes y argumentos, tomo XXI, anexo 11.4, folio 6930).
- 86 Cfr. Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con los Homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua, Informe Final, emitido en enero de 2006 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XL, anexo 59, folio 14607). Cabe notar que las cifras referentes a homicidios con víctimas femeninas por cada cien mil habitantes mencionadas por la Comisión y por la Fiscalía Especial en sus respectivos informes difieren. La cifra proporcionada por la Comisión es de 7.9 (el informe no indica qué período se utilizó para calcularlo) y por la Fiscalía Especial de 2.4, para el período 1991 a 2004 (Cfr. CIDH, Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, supra nota 64, folio 1761 y Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con los Homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez, Informe Final, folio 14607).

datos claros sobre la cifra exacta de homicidios de mujeres en Ciudad Juárez a partir del año 1993⁸⁷. Diversos informes indican cifras que oscilan entre 260 y 370 mujeres entre 1993 y 2003⁸⁸. Por su parte, el Estado remitió prueba según la cual hasta el año 2001 se habían registrado 264 homicidios de mujeres y hasta el 2003, 328⁸⁹. Según la misma prueba, para el año 2005 los homicidios de mujeres ascendían a 379⁹⁰. Al respecto, el Observatorio Ciudadano señaló que “difícilmente se podría considerar como confiable esta cifra, debido a la ya documentada inconsistencia en la conformación de expedientes, investigaciones y proceso de auditoría emprendido por la PGR [Procuraduría General de la República], contrastado además con la información que aportaron el Colegio de la Frontera Norte y la Comisionada para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, de la Secretaría de Gobernación, que hablan de 442 mujeres asesinadas”⁹¹.

En cuanto a las desapariciones de mujeres, según informes del 2003 del CEDAW y Amnistía Internacional, las ONGs nacionales mencionan alrededor de 400⁹², entre los años 1993 y 2003, mientras que según el Informe de la Relatora de la CIDH, para el año 2002 no se había encontrado el paradero de 257 mujeres declaradas como desaparecidas entre 1993 y 2002⁹³. Por otra parte,

- 87 Informes aportados como prueba al Tribunal, así como la prueba remitida por parte del Estado, demuestran que no existe consenso sobre las estadísticas de los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez. Al respecto, el CEDAW señaló: “[n]o existen registros claros, convincentes sobre la cantidad de mujeres asesinadas y desaparecidas. No hay coincidencia en las cifras que presentan las diferentes instancias del Gobierno y las que citan las ONGs” (Informe de México producido por el CEDAW, supra nota 64, folio 1934). Asimismo, según la Comisión Nacional de Derechos Humanos, existe “disparidad y contradicción de datos, números e información proporcionados por las autoridades federales y estatales competentes a esta Comisión Nacional, así como a diversos organismos internacionales y no gubernamentales defensores de los derechos humanos respecto de las mujeres víctimas de homicidios o desapariciones en el municipio de Juárez, Chihuahua, lo cual de por sí denota una negligencia en el desempeño de la procuración de justicia” (CNDH, Informe Especial, supra nota 66, folio 2247). Por su parte, la Fiscalía Especial destacó que “[u]no de los aspectos más difíciles de determinar y que mayor polémica ha generado en torno a lo sucedido en el Municipio de Juárez [...], es el relativo al número de casos de muertes y desapariciones ahí acaecidas, con características o patrones conductuales similares durante los últimos trece años. La especulación a que se ha llegado en este rubro ha sido enorme, manejándose sin ningún rigor cifras o hechos que no corresponden con lo sucedido en la realidad”. Según la Fiscalía Especial, “con cifras y pruebas se demuestra, que en los últimos años se ha generado una percepción diferente a la realidad, creándose un círculo vicioso, de hechos, impunidad y especulación que ha afectado principalmente a la sociedad juarense” (Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con los Homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez, Informe Final, supra nota 87, folios 14540 y 14607). La Comisión para Ciudad Juárez señaló que “[n]o hay certeza en cuanto al número de homicidios y desapariciones en Ciudad Juárez; no hay una cifra que represente credibilidad para grupos familiares e instituciones del gobierno” (Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Primer Informe de Gestión, supra nota 67, folio 8677).
- 88 Cfr. CIDH, Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, supra nota 64, folio 1743; Informe de México producido por el CEDAW, supra nota 64, folio 1921; CNDH, Informe Especial, supra nota 66, folios 2166 y 2167, y Amnistía Internacional, Muertes intolerables, supra nota 64, folios 2256 y 2262.
- 89 Cfr. Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con los Homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez, Informe Final, supra nota 87, folio 14646.
- 90 Cfr. Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con los Homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez, Informe Final, supra nota 87, folio 14691 y Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Femicidio en Chihuahua, supra nota 82, folios 6761 a 6864.
- 91 Informe Final del Observatorio Ciudadano, supra nota 81, folio 6647.
- 92 Cfr. Informe de México producido por el CEDAW, supra nota 64, folio 1928 y Amnistía Internacional, Muertes intolerables, supra nota 64, folio 2253.
- 93 Cfr. CIDH, Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, supra nota 64, folio 1746; Informe

la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez (en adelante la “Fiscalía Especial”) estableció que en el período entre 1993 y 2005 hubo 4.456 reportes de mujeres desaparecidas y el 31 de diciembre de 2005 había 34 mujeres pendientes de localizar⁹⁴.

El Observatorio Ciudadano cuestionó esta cifra y señaló que hay “firmes indicios de que [...] restos humanos corresponden a más de las 34 mujeres que supone la [Fiscalía Especial], en virtud de que lo que suponía eran osamentas de una sola persona, han resultado ser de más de 60”. Agregó que la información que da sustento a la investigación de la Fiscalía Especial “es por completo inaccesible a la observación ciudadana, por lo que es virtualmente imposible cotejar las fuentes y la consistencia en los datos que la propia [Fiscalía Especial] maneja”⁹⁵. En sentido similar se pronunció la CNDH en el 2003, aunque no en relación a las cifras proporcionadas por la Fiscalía Especial, y señaló que observó “la falta de diligencia con la que se han emprendido las acciones, por parte de la [Procuraduría General de Justicia del Estado], de los casos de mujeres reportadas como desaparecidas” y que las autoridades proporcionaron diferentes informes a la CNDH de los proporcionados a organismos internacionales. A su vez, la CNDH indicó que al ser requerida oficialmente información y el estado actual de las investigaciones, “se recibió como respuesta que no estaban en posibilidad de saber cuál había sido el destino de 2.415 casos, toda vez que ‘los expedientes no los tenían físicamente’”⁹⁶.

La Corte toma nota de que no existen conclusiones convincentes sobre las cifras en cuanto a homicidios y desapariciones de mujeres en Ciudad Juárez, pero observa que de cualquier forma son alarmantes. Más allá de los números, que aún cuando son muy significativos no son suficientes para entender la gravedad del problema de violencia que viven algunas mujeres en Ciudad Juárez, los alegatos de las partes, así como la prueba aportada por éstas, apuntan a un fenómeno complejo, aceptado por el Estado (supra párr. 115), de violencia contra las mujeres desde el año 1993, que ha sido caracterizado por factores particulares que esta Corte considera importante resaltar.

1.3. Víctimas

En primer lugar, la Comisión y los representantes alegaron que las víctimas eran mujeres jóvenes de 15 a 25 años de edad, estudiantes o trabajadoras de maquilas o de tiendas u otras empresas locales, y que algunas vivían en Ciudad Juárez desde hacía relativamente poco tiempo. El Estado no se pronunció al respecto.

Los alegatos de los demandantes encontraron sustento en diversos informes de entidades nacionales e internacionales que establecen que las víctimas

de México producido por el CEDAW, supra nota 64, folio 1928, y Amnistía Internacional, Muertes intolerables, supra nota 64, folio 2274.

94 Cfr. Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con los Homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez, Informe Final, supra nota 87, folios 14543, 14661, 14584 y 14587, y CNDH, Segundo Informe de Evaluación Integral, supra nota 72, folio 4667.

95 Informe Final del Observatorio Ciudadano, supra nota 81, folios 6650 y 6659.

96 CNDH, Informe Especial, supra nota 66, folio 2238.

de los homicidios parecen ser predominantemente mujeres jóvenes⁹⁷, incluyendo niñas⁹⁸, trabajadoras –sobretudo de maquilas–⁹⁹, de escasos recursos¹⁰⁰, estudiantes¹⁰¹ o migrantes¹⁰².

1.4. Modalidad

En segundo lugar, la Comisión y los representantes alegaron que un número considerable de los homicidios presentaron signos de violencia sexual. Según un informe de la Fiscalía Especial, algunos de los homicidios y las desapariciones desde 1993 “han presentado características y/o patrones conductuales similares”¹⁰³.

Diversos informes establecen los siguientes factores en común en varios de los homicidios: las mujeres son secuestradas y mantenidas en cautiverio¹⁰⁴, sus familiares denuncian su desaparición¹⁰⁵ y luego de días o meses sus cadáveres son encontrados en terrenos baldíos¹⁰⁶ con signos de violencia, incluyendo violación u otros tipos de abusos sexuales, tortura y mutilaciones¹⁰⁷.

- 97 Cfr. CIDH, Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, supra nota 64, folio 1744; Informe de México producido por el CEDAW, supra nota 64, folios 1924 y 1926; Informe de la Relatora Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, supra nota 73, folio 2052; Amnistía Internacional, Muertes intolerables, supra nota 64, folios 2256 y 2271, y Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con los Homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez, Informe Final, supra nota 87, folio 14605.
- 98 Cfr. CIDH, Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, supra nota 64, folio 1764; Amnistía Internacional, Muertes intolerables, supra nota 64, folios 2256 y 2271, y declaración rendida ante fedatario público por la perita Jusidman Rapoport el 21 de abril de 2009 (expediente de fondo, tomo XIII, folio 3806).
- 99 Cfr. CIDH, Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, supra nota 64, folio 1744; Informe de México producido por el CEDAW, supra nota 64, folios 1924 y 1926; Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, supra nota 64, folio 2012, y Amnistía Internacional, Muertes intolerables, supra nota 64, folios 2257 y 2271.
- 100 Cfr. Informe de México producido por el CEDAW, supra nota 64, folios 1924 y 1926; Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, supra nota 64, folio 2012; Amnistía Internacional, Muertes intolerables, supra nota 64, folio 2257; Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con los Homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez, Informe Final, supra nota 87, folio 14605; declaración rendida ante fedatario público por la perita Monárrez Fragoso el 20 de noviembre de 2008 (expediente de fondo, tomo XIII, folio 3911), y Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Tercer Informe de Gestión, mayo 2005-septiembre 2006, citando el Segundo Informe de Gestión, titulado “El feminicidio: formas de ejercer la violencia contra las mujeres” (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XXVII, anexo 12, folio 9016).
- 101 Cfr. CIDH, Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, supra nota 64, folio 1744; Informe de México producido por el CEDAW, supra nota 64, folios 1924 y 1926; Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, supra nota 64, folio 2012, y Amnistía Internacional, Muertes intolerables, supra nota 64, folios 2257 y 2271.
- 102 Cfr. CIDH, Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, supra nota 64, folio 1744 e Informe de la Relatora Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, supra nota 73, folio 2053.
- 103 Cfr. Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con los Homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez, Informe Final, supra nota 87, folio 14525.
- 104 Cfr. Informe de México producido por el CEDAW, supra nota 64, folios 1924 y 1927 y Amnistía Internacional, Muertes intolerables, supra nota 64, folio 2271.
- 105 Cfr. CIDH, Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, supra nota 64, folio 1744.
- 106 Cfr. CIDH, Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, supra nota 64, folio 1744; Informe de México producido por el CEDAW, supra nota 64, folio 1927, e Informe Final del Observatorio Ciudadano, supra nota 81, folio 6640.
- 107 Cfr. CIDH, Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, supra nota 64, folio 1744; Informe de la Relatora Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, supra nota 73, folio

En cuanto a las características sexuales de los homicidios, el Estado alegó que según cifras del año 2004, alrededor del 26% de los homicidios obedecía a actos de índole sexual violento.

Por su parte, aunque la Fiscalía Especial concluyó que la mayoría de los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez fueron independientes unos de otros y que, por tanto, eran cometidos en circunstancias de tiempo, modo y ocasión distintos¹⁰⁸, hasta el año 2005 esta institución “logró determinar que el número de casos en los que se present[ó] el patrón conductual que había] identificado el fenómeno denominado ‘Muertas de Juárez’, e[ra] de alrededor [d]el 30% de los 379 homicidios identificados”, o sea alrededor de 113 mujeres. Asimismo, la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez (en adelante la “Comisión para Ciudad Juárez”) señaló que, aunque seguían guardando discrepancias en cuanto a cifras absolutas, distintos informes coincidieron en que una tercera parte del total de los homicidios de mujeres eran aquéllos clasificados como sexuales y/o seriales, estos últimos “son aquéllos donde se repite un patrón en el que por lo general la víctima no conoce a su victimario y es privada de su libertad y sometida a vejaciones y sufrimientos múltiples, hasta la muerte”¹⁰⁹. Los informes del CEDAW y de Amnistía Internacional también coincidieron en que alrededor de un tercio de los homicidios tenían un componente de violencia sexual o características similares¹¹⁰.

1.5. Violencia basada en género

Según los representantes, el tema de género es el común denominador de la violencia en Ciudad Juárez, la cual “sucede como culminación de una situación caracterizada por la violación reiterada y sistemática de los derechos humanos”. Alegaron que “niñas y mujeres son violentadas con crueldad por el solo hecho de ser mujeres y sólo en algunos casos son asesinadas como culminación de dicha violencia pública y privada”.

El Estado señaló que los homicidios “tienen causas diversas, con diferentes autores, en circunstancias muy distintas y con patrones criminales diferenciados, pero se encuentran influenciados por una cultura de discriminación contra la mujer”. Según el Estado, uno de los factores estructurales que ha motivado situaciones de violencia con-

2052; Amnistía Internacional, Muertes intolerables, supra nota 64, folio 2271; CNDH, Recomendación 44/1998, supra nota 72, folio 2154, e Informe de México producido por el CEDAW, supra nota 64, folio 1927.

108 Cfr. Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con los Homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez, Informe Final, supra nota 87, folio 14608. Al respecto, cabe notar que la Comisión para Ciudad Juárez señaló que, “[s]i bien es cierto que ha sido difícil demostrar que los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez están relacionados con asesinos seriales, faltó de parte de la [Fiscalía Especial] un análisis sobre el fenómeno criminal que constituyeron los casos paradigmáticos, aquéllos en los que sí puede haber evidencias de lo que la [Fiscalía Especial] llama ‘homicidios de mujeres con características y/o patrones conductuales similares’”. En similar sentido, criticó que la Fiscalía Especial “sigue sin enfocar su análisis desde la perspectiva de género; no obstante las recomendaciones internacionales que se han hecho” (Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Tercer informe de gestión, supra nota 101, folio 9073).

109 Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Tercer informe de gestión, supra nota 101, folios 8996 y 8997.

110 Según el informe del CEDAW, publicado en el año 2005, el Instituto Chihuahuense de la Mujer refirió 90 casos, la Fiscalía Especial y el Delegado de la Procuraduría General de la República en Ciudad Juárez mencionó 93 casos y las ONGs contabilizaban 98 (Cfr. Informe de México producido por el CEDAW, supra nota 64, folio 1924).

tra las mujeres en Ciudad Juárez es la modificación de los roles familiares que generó la vida laboral de las mujeres. El Estado explicó que desde 1965 empezó en Ciudad Juárez el desarrollo de la industria maquiladora, el cual se intensificó en 1993 con el Tratado de Libre Comercio con América del Norte. Señaló que, al dar preferencia a la contratación de mujeres, las maquiladoras causaron cambios en la vida laboral de éstas, lo cual impactó también su vida familiar porque “los roles tradicionales empezaron a modificarse, al ser ahora la mujer la proveedora del hogar”. Esto, según el Estado, llevó a conflictos al interior de las familias porque la mujer empezó a tener la imagen de ser más competitiva e independiente económicamente¹¹¹. Además, el Estado citó el Informe del CEDAW para señalar que “[e]ste cambio social en los papeles de las mujeres no ha sido acompañado de un cambio en las actitudes y las mentalidades tradicionales -el cariz patriarcal- manteniéndose una visión estereotipada de los papeles sociales de hombres y mujeres”.

Otros factores mencionados por el Estado como generadores de violencia y marginación son la falta de servicios públicos básicos en las zonas marginadas; el narcotráfico, tráfico de armas, criminalidad, lavado de dinero y trata de personas que se dan en Ciudad Juárez por ser una ciudad fronteriza; el consumo de drogas; el alto índice de deserción escolar, y la existencia de “numerosos agresores sexuales” y “efectivos militares [...] provenientes de conflictos armados” en la cercana ciudad de El Paso.

Según prueba remitida por el Estado, en los homicidios de mujeres ocurridos entre 1993 y 2005, el 31.4% fue por violencia social (que incluye venganza, riña, imprudencia, pandillerismo, robo), 28% fue por violencia doméstica, 20.6% fue por móvil sexual y 20.1% es indeterminado¹¹². Cabe notar que entre cifras del mismo Estado hay inconsistencias. Por ejemplo, en su respuesta al informe del CEDAW del 2003, el Estado señaló que 66% de los homicidios son el resultado de la violencia intrafamiliar o doméstica y común, el 8% tienen un móvil desconocido y el 26% restante obedece a actos de índole sexual violento¹¹³.

La Corte toma nota de que a pesar de la negación del Estado en cuanto a la existencia de algún tipo de patrón en los motivos de los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez, éste señaló ante el CEDAW que “están influenciados por una cultura de discriminación contra la mujer basada en una concepción errónea de su inferioridad¹¹⁴”. También cabe destacar lo señalado por México en su Informe de Respuesta al CEDAW, en rela-

111 Estos alegatos coinciden con las conclusiones del Primer informe de gestión de la Comisión para Ciudad Juárez, el cual señala que en la década de los setenta y los ochenta, la industria maquiladora se caracterizó por la oferta casi exclusivamente a mujeres en un contexto de desempleo masculino, lo cual “produjo un choque cultural al interior de las familias” y que “los hombres se quedaron sin trabajo y las que sostenían el hogar eran las mujeres” (Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Primer Informe de Gestión, supra nota 67, folio 8663. Ver también, Informe de México producido por el CEDAW, supra nota 64, folio 1922; declaración rendida ante fedatario público por el perito Pineda Jaimes el 15 de abril de 2009, expediente de fondo, tomo VIII, folio 2825, y declaración de la perita Jusidman Rapoport, supra nota 99, folio 3778).

112 Cfr. Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con los Homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez, Informe Final, supra nota 87, folio 14549.

113 El Estado explicó en su Respuesta al Informe del CEDAW que el contexto de violencia contra la mujer en el que están inmersos muchos de los homicidios y las concepciones fuertemente arraigadas en la opinión pública sobre las posibles causas de éstos, “dificulta[n] sobre manera realizar una clasificación en base a sus móviles”, pero que es posible realizar la clasificación referida “a la luz con que se cuenta sobre autores del homicidio, qué testigos existen, y bajo qu[é] circunstancias se dio” (Informe de México producido por el CEDAW, supra nota 64, folio 1957).

114 Informe de México producido por el CEDAW, supra nota 64, folio 1957.

ción a las acciones concretas realizadas para mejorar la situación de subordinación de la mujer en México y en Ciudad Juárez:

debe reconocerse que una cultura fuertemente arraigada en estereotipos, cuya piedra angular es el supuesto de la inferioridad de las mujeres, no se cambia de la noche a la mañana. El cambio de patrones culturales es una tarea difícil para cualquier gobierno. Más aún cuando los problemas emergentes de la sociedad moderna: alcoholismo, drogadicción, tráfico de drogas, pandillerismo, turismo sexual, etc., contribuyen a agudizar la discriminación que sufren varios sectores de las sociedades, en particular aquellos que ya se encontraban en una situación de desventaja, como es el caso de las mujeres, los y las niñas, los y las indígenas¹¹⁵.

Distintos informes coinciden en que aunque los motivos y los perpetradores de los homicidios en Ciudad Juárez son diversos, muchos casos tratan de violencia de género que ocurre en un contexto de discriminación sistemática contra la mujer¹¹⁶. Según Amnistía Internacional, las características compartidas por muchos de los casos demuestran que el género de la víctima parece haber sido un factor significativo del crimen, influyendo tanto en el motivo y el contexto del crimen como en la forma de la violencia a la que fue sometida¹¹⁷. El Informe de la Relatoría de la CIDH señala que la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez "tiene sus raíces en conceptos referentes a la inferioridad y subordinación de las mujeres"¹¹⁸. A su vez, el CEDAW resalta que la violencia de género, incluyendo los asesinatos, secuestros, desapariciones y las situaciones de violencia doméstica e intrafamiliar "no se trata de casos aislados, esporádicos o episódicos de violencia, sino de una situación estructural y de un fenómeno social y cultural enraizado en las costumbres y mentalidades" y que estas situaciones de violencia están fundadas "en una cultura de violencia y discriminación basada en el género"¹¹⁹.

Por su parte, la Relatora sobre la Violencia contra la Mujer de la ONU explica que la violencia contra la mujer en México sólo puede entenderse en el contexto de "una desigualdad de género arraigada en la sociedad". La Relatora se refirió a "fuerzas de cambio que ponen en entredicho las bases mismas del machismo", entre las que incluyó la incorporación de las mujeres a la fuerza de trabajo, lo cual proporciona independencia económica y ofrece nuevas oportunidades de formarse.

Estos factores, aunque a la larga permitan a las mujeres superar la discriminación estructural, pueden exacerbar la violencia y el sufrimiento a corto plazo. La incapacidad de los hombres para desempeñar su papel tradicionalmente machista de proveedores de sustento conduce al abandono familiar, la inestabilidad en las relaciones o al alcoholismo, lo que a su vez hace más probable que se recurra a la violencia. Incluso los casos de violación y asesinato pueden interpretarse como intentos desesperados por aferrarse a normas discriminatorias que se ven superadas por las cambiantes condiciones so-

115 Informe de México producido por el CEDAW, supra nota 64, folio 1960.

116 Cfr. CIDH, Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, supra nota 64, folio 1735; Informe de México producido por el CEDAW, supra nota 64, folio 1922; Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, supra nota 64, folios 2001 a 2002, y Amnistía Internacional, Muertes intolerables, supra nota 64, folios 2259 y 2269.

117 Amnistía Internacional, Muertes intolerables, supra nota 64, folio 2269.

118 CIDH, Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, supra nota 64, folio 1766 (citando carta del Secretario de Gobierno de Chihuahua a la Relatora Especial de 11 de febrero de 2002).

119 Cfr. Informe de México producido por el CEDAW, supra nota 64, folios 1937 y 1949.

cioeconómicas y el avance de los derechos humanos¹²⁰.

Por otro lado, la Comisión para Ciudad Juárez destacó que el énfasis de la Fiscalía Especial en la violencia intrafamiliar y en la grave descomposición social como razones para los crímenes sexuales, no rescata “los elementos de discriminación por género de la violencia que específicamente afecta a las mujeres”, lo cual, “amalgama la violencia de género como parte de la violencia social, sin ahondar en la forma como afecta específicamente a las mujeres”¹²¹.

Por su parte, el Informe de la Comisión resaltó las características sexuales de los homicidios y señaló que “[s]i bien no se conoce con suficiente certeza la magnitud de estos aspectos del problema, las pruebas recogidas en determinados casos indican vínculos con la prostitución o el tráfico con fines de explotación sexual” y que “[e]n ambos casos pueden darse situaciones de coacción y abuso de mujeres que trabajan en el comercio sexual o se ven forzadas a participar en él”¹²².

1.6. Sobre el alegado feminicidio

La Comisión no calificó los hechos acaecidos en Ciudad Juárez como feminicidio.

Los representantes expresaron que “[l]os homicidios y desapariciones de niñas y mujeres en Ciudad Juárez, son la máxima expresión de la violencia misógina”, razón por la que alegaron que esta violencia se ha conceptualizado como feminicidio. Según explicaron, éste consiste en “una forma extrema de violencia contra las mujeres; el asesinato de niñas y mujeres por el solo hecho de serlo en una sociedad que las subordina”, lo cual implica “una mezcla de factores que incluyen los culturales, los económicos y los políticos”. Por esta razón, argumentaron que “para determinar si un homicidio de mujer es un feminicidio se requiere conocer quién lo comete, cómo lo hace y en qué contexto”. Indicaron que aun cuando no siempre se tiene toda la información disponible en los crímenes de este tipo, existen indicadores tales como las mutilaciones de ciertas partes del cuerpo, como la ausencia de pechos o genitales.

Por su parte, el Estado en la audiencia pública utilizó el término feminicidio al hacer referencia al “fenómeno [...] que prevalece en Juárez”. No obstante, el Estado, en sus observaciones a peritajes presentados por los representantes, objetó el hecho de que pretendieran “incluir el término feminicidio como un tipo penal, cuando éste no existe ni en la legislación nacional, ni en los instrumentos vinculantes del sistema interamericano de derechos humanos”.

En México, la Ley General del Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, vigente desde 2007, define en su artículo 21 la violencia feminicida como “la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres”¹²³. A su vez, algunas instancias

120 Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, supra nota 64, folios 2001 y 2002.

121 Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Primer Informe de Gestión, supra nota 67, folio 9074.

122 CIDH, Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, supra nota 64, folios 1748 y 1750 (citando carta del Secretario de Gobierno de Chihuahua a la Relatora Especial de 11 de febrero de 2002).

123 Artículo 21 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, publicada en el

gubernamentales han proporcionado definiciones para el término feminicidio en sus informes¹²⁴.

Los peritos Monárrez Fragoso¹²⁵, Pineda Jaimes¹²⁶, Lagarde y de los Ríos¹²⁷ y Jusidman Rapoport¹²⁸ calificaron lo ocurrido en Ciudad Juárez como feminicidio.

Adicionalmente, el informe de la Comisión Especial para Conocer y Dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Feminicidios en la República Mexicana de la Cámara de Diputados (en adelante la "Comisión de la Cámara de Diputados") y los de la Comisión para Ciudad Juárez, se refieren al "feminicidio" que supuestamente ocurre en Ciudad Juárez¹²⁹. Asimismo, lo hacen el Observatorio Ciudadano¹³⁰, las ONGs Centro para el Desarrollo Integral de la Mujer y AC / Red Ciudadana de NO violencia y Dignidad Humana¹³¹, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C.¹³², así como también diferentes *amici curiae* allegados a la Corte¹³³.

En el presente caso, la Corte, a la luz de lo indicado en los párrafos anteriores, utilizará la expresión "homicidio de mujer por razones de género", también conocido como feminicidio.

Para efectos de este caso, la Corte considera que, teniendo en cuenta la prueba y argumentación sobre prueba obrante en el expediente, no es necesario ni posible pronunciarse de manera definitiva sobre cuáles homicidios de mujeres en Ciudad Juárez constituyen homicidios de mujeres por razones de género, más allá de los homicidios de las tres víctimas del presente caso. Por esta razón, se referirá a los casos de Ciudad Juárez como homicidios de mujeres, aunque entienda que algunos o muchos de éstos puedan haber sido cometidos por razones de género y que la mayoría han ocurrido dentro de un contexto de violencia contra la mujer.

En cuanto a las muertes producidas en el presente caso, la Corte analizará en secciones posteriores, conforme a la prueba aportada por las partes, si constituyen homi-

Diario Oficial de la Federación el 1 de febrero de 2007 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XLIII, anexo 109, folio 16126).

124 Cfr. Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Primer Informe de Gestión, supra nota 67, folio 8661 y Comisión de la Cámara de Diputados, Violencia Feminicida en 10 entidades de la República Mexicana, supra nota 86, folio 6885.

125 Cfr. declaración de la perita Monárrez Fragoso, supra nota 101, folio 3906.

126 Cfr. declaración del perito Pineda Jaimes, supra nota 112, folio 2813.

127 Cfr. declaración rendida ante fedatario público por la perita Lagarde y de los Ríos el 20 de abril de 2009 (expediente de fondo, tomo XI, folio 3386).

128 Cfr. declaración de la perita Jusidman Rapoport, supra nota 99, folio 3806.

129 Cfr. Comisión de la Cámara de Diputados, Violencia Feminicida en 10 entidades de la República Mexicana, supra nota 86, folio 6889 y Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Primer Informe de Gestión, supra nota 67, folio 8662.

130 Cfr. Informe Final del Observatorio Ciudadano, supra nota 81, folio 6714.

131 Cfr. Centro para el Desarrollo Integral de la Mujer y AC / Red Ciudadana de No violencia y Dignidad Humana. Las Víctimas de Feminicidio en Ciudad Juárez. Informe del Estado de la Procuración de Justicia y el Acceso a las Garantías Judiciales sobre feminicidios y mujeres desaparecidas en Juárez, 1993 – 2007. Reporte ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, mayo 2007 (expediente de anexos a la demanda, tomo IV, apéndice 5 Vol. III, folios 544 y 555).

132 Cfr. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C., Compendio de recomendaciones, supra nota 65, folio 6654.

133 Cfr. escrito presentado por el Programa de Justicia Global y Derechos Humanos de la Universidad de los Andes, Colombia (expediente de fondo, tomo XV, folio 4416); escrito presentado por la Organización Mundial contra la Tortura y TRIAL – Track Impunity (expediente de fondo, tomo VI, folio 2197), y escrito presentado por la Red Mesa de Mujeres de Ciudad Juárez (expediente de fondo, tomo XV, folio 4290).

cidios de mujeres por razones de género.

1.7. Investigación de los homicidios de mujeres

Según la Comisión y los representantes, otro factor que caracteriza estos homicidios de mujeres es su falta de esclarecimiento y las irregularidades en las investigaciones respectivas, lo que, según ellos, ha generado un clima de impunidad. Al respecto, la Corte toma nota del reconocimiento del Estado en cuanto a “la comisión de diversas irregularidades en la investigación y procesamiento de homicidios de mujeres cometidos entre los años de 1993 y 2004 en Ciudad Juárez”. El Estado, además, lamentó “los errores cometidos hasta antes del año 2004 por servidores públicos que participaron durante algunas de estas investigaciones”.

1.7.1 Irregularidades en las investigaciones y en los procesos

Aunque el Estado reconoció la comisión de irregularidades en la investigación y procesamiento de los homicidios de mujeres entre los años 1993 y 2003 (*supra* párr. 20), no especificó cuáles fueron las irregularidades que encontró en las investigaciones y en los procesos realizados durante esos años. Sin embargo, la Corte toma nota de lo señalado al respecto por el Informe de la Relatora de la CIDH:

El Estado mexicano, por su parte, admite que se cometieron errores durante los primeros cinco años en que se vio confrontado con esos asesinatos. Reconoce, por ejemplo, que no fue infrecuente que la Policía le dijera a un familiar que tratara de informar la desaparición de una niña que volviera a las 48 horas, siendo evidente que había cosas que investigar. Tanto los representantes del Estado como de entidades no estatales señalaron que las autoridades de Ciudad Juárez solían desechar las denuncias iniciales, manifestando que la víctima habría salido con un novio y no tardaría en volver al hogar. La PGJE mencionó también falta de capacidad técnica y científica y de capacitación, en esa época, por parte de los miembros de la Policía Judicial. Autoridades del Estado de Chihuahua señalaron que las fallas eran tales que en 25 casos, que databan de los primeros años de los asesinatos, los “expedientes” eran poco más que bolsas que contenían una serie de huesos, lo que prácticamente no servía de base para avanzar en la investigación¹³⁴.

La Corte observa que aún cuando los detalles esgrimidos por las autoridades del Estado a la Relatora de la CIDH y señalados *supra* fueron circunscritos a las investigaciones y procesos llevados a cabo hasta 1998, el mismo Estado reconoció ante la Corte que hubo irregularidades hasta antes del año 2004 (*supra* párr. 20), aunque no las detallara.

Diversos informes publicados entre 1999 y el 2005 coinciden en que las investigaciones y los procesos de los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez han estado plagados de irregularidades y deficiencias¹³⁵ y que dichos crímenes han permanecido

134 CIDH, Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, *supra* nota 64, folio 1750 (citando carta del Secretario de Gobierno de Chihuahua a la Relatora Especial de 11 de febrero de 2002).

135 Cfr. CIDH, Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, *supra* nota 64, folio 1767; CNDH, Recomendación 44/1998, *supra* nota 72, folios 2118 a 2129 y 2138; Informe de México producido por el CEDAW, *supra* nota 64, folio 1924, e Informe de la Comisión de Expertos Internacionales de las Naciones Unidas, *supra* nota 76, folio 1898.

impunes¹³⁶. Según la Fiscalía Especial, “debe hacerse hincapié en que la impunidad de los casos no resueltos se produjo, principalmente, entre los años 1993 al 2003, por causa de las graves omisiones en que incurrió el personal que laboró en la Procuraduría General de Justicia del Estado [de Chihuahua]”. Agregó que durante ese período “los gobiernos estatales no impulsaron políticas públicas encaminadas a dotar a la Procuraduría de [dicho] Estado de la infraestructura, procesos de trabajo y personal especializado que le permitieran realizar las investigaciones de homicidios de mujeres en rangos de confiabilidad razonablemente aceptables”¹³⁷.

Conforme a la prueba aportada, las irregularidades en las investigaciones y en los procesos incluyen la demora en la iniciación de las investigaciones¹³⁸, la lentitud de las mismas o inactividad en los expedientes¹³⁹, negligencia e irregularidades en la recolección y realización de pruebas y en la identificación de víctimas¹⁴⁰, pérdida de información¹⁴¹, extravió de piezas de los cuerpos bajo custodia del Ministerio Público¹⁴², y la falta de contemplación de las agresiones a mujeres como parte de un fenómeno global de violencia de género¹⁴³. Según el Relator sobre la independencia judicial de la ONU, luego de una visita a Ciudad Juárez en el 2001, “[l]e sorprendió la absoluta ineficacia, incompetencia, indiferencia, insensibilidad y negligencia de la policía que había llevado hasta entonces las indagaciones”¹⁴⁴. Por su parte, la Fiscalía Especial señaló en su informe del 2006 que de 139 averiguaciones previas analizadas, en más del 85% se detectaron responsabilidades atribuibles a servidores públicos, graves deficiencias y omisiones que “entorpecieron la

136 Cfr. CIDH, Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, supra nota 64, folio 1749; Informe de la Comisión de Expertos Internacionales de las Naciones Unidas, supra nota 76, folio 1869; CNDH, Informe Especial, supra nota 66, folio 2167, y declaración rendida ante fedatario público por el perito Castresana Fernández el 21 de abril de 2009 (expediente de fondo, tomo VIII, folio 2904).

137 Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con los Homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez, Informe Final, supra nota 87, folio 14573.

138 Cfr. CIDH, Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, supra nota 64, folio 1746, Informe de México producido por el CEDAW, supra nota 64, folio 1924, y Amnistía Internacional, Muertes intolerables, supra nota 64, folio 2274.

139 Cfr. CIDH, Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, supra nota 64, folio 1767; CNDH, Recomendación 44/1998, supra nota 72, folio 2140; Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con los Homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez, Informe Final, supra nota 87, folios 14579 y 14610; Conferencia de prensa que ofrecieron el Subprocurador de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad y la Fiscal Especial para la Atención de los Delitos Relacionados con Actos de Violencia Contra las Mujeres en el auditorio de juristas, de Reforma 211, México, D.F., 16 de febrero de 2006, anexo 4 del Informe Final del Observatorio Ciudadano, supra nota 81, folio 6714.

140 Cfr. CIDH, Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, supra nota 64, folio 1750; CNDH, Recomendación 44/1998, supra nota 72, folio 2140; Informe de la Comisión de Expertos Internacionales de las Naciones Unidas, supra nota 76, folio 1929, Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con los Homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez, Informe Final, supra nota 87, folio 14579, y declaración rendida ante fedatario público por la testigo Doretti el 17 de abril de 2009 (expediente de fondo, tomo VI, folio 2326 y 2327).

141 Cfr. CIDH, Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, supra nota 64, folio 1750; Informe de la Comisión de Expertos Internacionales de las Naciones Unidas, supra nota 76, folios 1898 y 1899; declaración de la testigo Doretti, supra nota 141, folio 2332.

142 Cfr. declaración de la testigo Doretti, supra nota 141, folios 2371 y 2372.

143 Cfr. Informe de la Comisión de Expertos Internacionales de las Naciones Unidas, supra nota 76, folio 1897; CNDH, Recomendación 44/1998, supra nota 72, folio 2154; CNDH, Informe Especial, supra nota 66, folio 2227, y Amnistía Internacional, Muertes intolerables, supra nota 64, folio 2279.

144 Informe del Relator Especial sobre la Independencia de Magistrados y Abogados, supra nota 74, folio 2100.

resolución de los homicidios ahí relacionados, provocando impunidad¹⁴⁵.

1.7.2. Actitudes discriminatorias de las autoridades

La Comisión y los representantes alegaron que las actitudes de las autoridades estatales frente a los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez eran notoriamente discriminatorias y dilatorias, situación que la Comisión describió como un “alarmante patrón de respuesta y concepciones estereotipadas de las mujeres desaparecidas”. En particular, el patrón “se manifestaba en la percepción de los funcionarios estatales que la búsqueda y protección de mujeres reportadas como desaparecidas no era importante” e implicaba que en un principio las autoridades se negaban a investigar.

Al respecto, el Estado señaló que la cultura de discriminación de la mujer “contribuyó a que tales homicidios no fueran percibidos en sus inicios como un problema de magnitud importante para el cual se requerían acciones inmediatas y contundentes por parte de las autoridades competentes¹⁴⁶. El Tribunal observa que aunque el Estado no señaló este reconocimiento en el trámite ante la Corte, sí remitió el documento en el que consta tal reconocimiento¹⁴⁷, siendo parte del acervo probatorio que será analizado conforme a las reglas de la sana crítica.

Diversas fuentes afirman que la respuesta de funcionarios estatales frente a los crímenes fue influenciada por un contexto de discriminación basada en género¹⁴⁸. Según el Relator Especial sobre la independencia judicial de la ONU, “al principio es indudable que estos hechos no conmovieron mucho a los agentes de la policía y a los procuradores, quienes llegaron incluso a reprochar a las mujeres su presunta falta de moralidad¹⁴⁹. La Relatora sobre ejecuciones extrajudiciales de la ONU señaló que:

[La conducta arrogante de algunos funcionarios públicos y su manifiesta indiferencia ante [...] estos delitos permiten concluir que muchos de ellos fueron deliberadamente pasados por alto por la mera razón de que las víctimas eran ‘sólo’ muchachas corrientes y, por lo tanto, no eran consideradas una gran pérdida. Cabe temer que, como consecuencia de los retrasos y las irregularidades, se hayan perdido tiempo y datos muy valiosos¹⁵⁰.

Distintas pruebas allegadas al Tribunal, señalaron, *inter alia*, que funcionarios del estado de Chihuahua y del Municipio de Juárez minimizaban el problema y llegaron a culpar a las propias víctimas de su suerte, fuera por su forma de vestir, por el lugar en que trabajaban por su conducta, por andar solas o por falta de cuidado de los padres¹⁵¹. En

145 Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con los Homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez, Informe Final, supra nota 87, folios 14575 y 14609.

146 Informe de México producido por el CEDAW, supra nota 64, folio 1957.

147 Cfr. Respuesta del gobierno de México al informe producido por el CEDAW bajo el artículo 8 del Protocolo Facultativo de la Convención, 27 de enero de 2005 (anexos a la contestación de la demanda, tomo XXV, anexo 6, folios 8612 a 8653).

148 Cfr. CIDH, Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, supra nota 64, folios 1734 y 1742; Informe de México producido por el CEDAW, supra nota 64, folio 1928; Amnistía Internacional, Muertes intolerables, supra nota 64, folios 2259 y 2269; declaración del perito Pineda Jaimes, supra nota 112, folio 2832, y declaración de la perita Jusidman, supra nota 99, folio 3808.

149 Informe del Relator Especial sobre la Independencia de Magistrados y Abogados, supra nota 74, folio 2100.

150 Informe de la Relatora Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, supra nota 73, folio 2053.

151 Cfr. CIDH, Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, supra nota 64, folio 1765; Informe de México producido por el CEDAW, supra nota 64, folio 1928; Informe de la Relatora

este sentido, destacaron las afirmaciones de la CNDH en su Recomendación 44/1998, con respecto a que las declaraciones de funcionarios y autoridades de la Procuraduría estatal documentadas por esa institución denotaban “ausencia de interés y vocación por atender y remediar una problemática social grave, así como una forma de discriminación” y que constituían una “forma de menosprecio sexista”¹⁵².

1.7.3. Falta de esclarecimiento

La Comisión hizo énfasis en que la respuesta de las autoridades ante los crímenes contra mujeres había sido “notablemente deficiente” y alegó que la gran mayoría de los asesinatos seguían impunes al momento de la visita de la Relatora de la CIDH a Ciudad Juárez en el 2002. Además, señaló que aunque el Estado tenía conocimiento de la gravedad de la situación, “existía una gran brecha entre la incidencia del problema de violencia contra las mujeres y la calidad de la respuesta estatal ofrecida a este fenómeno, lo cual propendió a la repetición de los hechos”.

Los representantes alegaron que en el año en que ocurrieron los hechos del presente caso, “es decir, a 8 años de que se tuvo noticia del incremento de la violencia contra las mujeres”, la situación de impunidad no había tenido mejora alguna, destacando que ese año presentó el más alto porcentaje de homicidios de mujeres.

El Estado reiteró “su convicción de que en [el presente caso] y en general, en relación a los homicidios de mujeres ocurridos en Ciudad Juárez, no se configura una situación de impunidad, ya que se ha investigado, perseguido, capturado, enjuiciado y sancionado a un número significativo de responsables”. También indicó que entre enero de 1993 y mayo de 2008 se habían registrado 432 casos de homicidios de mujeres, de los cuales “45.25% fueron resueltos por una instancia jurisdiccional y el 33.02% en etapa de investigación”.

La Corte observa que diversos informes coinciden en que la falta de esclarecimiento de los crímenes es una característica de los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez que reviste especial importancia. El Informe de la Relatoría de la CIDH del 2003 señaló que la gran mayoría de los casos siguen impunes¹⁵³. Asimismo, según el CEDAW “una cultura de impunidad se ha enraizado que permitió y fomentó terribles violaciones de los derechos humanos”, y según la Oficina de Drogas y Delitos de la ONU señaló que los diferentes factores complejos del fenómeno criminal en Ciudad Juárez “han puesto a prueba un sistema de por sí insuficiente, que ha sido manifiestamente desbordado por un desafío criminal para el que no estaba preparado, dando lugar a un colapso institucional que ha determinado la impunidad generalizada de los responsables de los crímenes”¹⁵⁴.

La Corte toma nota de que distintos informes apuntan a diferentes cifras sobre el estado de los casos de homicidios de mujeres en Ciudad Juárez¹⁵⁵. Según cifras oficiales aportadas por el Estado, no controvertidas por las otras partes, de 379 casos de homi-

Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, supra nota 73, folio 2052; CNDH, Recomendación 44/1998, supra nota 72, folio 2139, y declaración de la perita Monárrez Fragozo, supra nota 101, folios 3938 y 3940.

152 CNDH, Recomendación 44/1998, supra nota 72, folio 2155.

153 Cfr. CIDH, Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, supra nota 64, folio 1734.

154 Informe de la Comisión de Expertos Internacionales de Naciones Unidas, supra nota 76, folio 1869.

155 Cfr. CIDH, Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, supra nota 64, folio 1734; Informe de la Relatora Especial sobre la Violencia contra la mujer, supra nota 64, folio 2012, y CNDH, Recomendación 44/1998, supra nota 72, folio 2232.

cidios de mujeres que ocurrieron en Ciudad Juárez entre 1993 y 2005, 145 contaban en el año 2005 con sentencias condenatorias o sanciones¹⁵⁶, lo que representa alrededor de un 38.5%. Por otro lado, el Estado proporcionó al Tribunal una lista de 203 sentencias definitivas con respecto a los homicidios de mujeres hasta septiembre de 2008, de las cuales 192 son sentencias condenatorias¹⁵⁷. Al respecto, la Corte observa que el Estado no informó los números globales de homicidios hasta el año 2009 y no otorgó prueba en relación a sus alegatos de hecho relativos a que, en el año 2008, 41.33% de los homicidios de mujeres habían sido resueltos por un órgano jurisdiccional y 3.92% por el Tribunal para Menores.

En cuanto a las sentencias, específicamente aquéllas impuestas a los responsables de homicidios dolosos, la Fiscalía Especial observó en su informe del año 2006 que éstas se enmarcaron en un promedio no mayor a los 15 años de prisión, a pesar que en la mayoría de los casos se cometieron con agravantes y que esto:

pudo haber obedecido a una política judicial que en su momento deberá ser revisada por el propio Poder Judicial del Estado, o bien al hecho de que el Ministerio Público del fuero común no efectuó todas las acciones que permitieran a los jueces allegarse de elementos para sancionar de una manera más severa a los responsables¹⁵⁸.

Un aspecto relacionado recogido por los informes es que el número de sentencias y la pena impuesta son más bajos cuando se trata de los homicidios de mujeres con características sexuales. Sobre este punto, según cifras aportadas por el Estado ante la Comisión Interamericana, de 229 casos de homicidios de mujeres entre 1993 y 2003¹⁵⁹, 159 fueron casos con móviles diferentes al sexual y de éstos, 129 habían “concluido”, mientras que de 70 casos de homicidios de mujeres con móvil sexual, sólo habían “concluido” 24¹⁶⁰. Es importante señalar que el Estado no especificó qué entiende por “concluidos”¹⁶¹ y que sobre el mismo punto en su respuesta al informe del CEDAW estableció que de los 92 delitos sexuales ocurridos hasta el 2004 sólo en 4 casos se había dictado sentencia¹⁶².

156 Cfr. Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con los Homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez, Informe Final, supra nota 87, folios 14617 a 14651.

157 Cfr. fichas de 203 casos de homicidios de mujeres cometidos en Ciudad Juárez, en los que se han dictado sentencia definitiva, septiembre 2003 (expediente de anexos a los alegatos finales escritos del Estado, tomo XLIX, anexo 6, folios 17347 a 17400).

158 Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con los Homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez, Informe Final, supra nota 87, folio 14612.

159 Cabe notar que existen inconsistencias entre las cifras globales, ya que según el Informe Final de la Fiscalía Especial, hasta el 2003 habían ocurrido 328 casos de homicidios de mujeres en Ciudad Juárez (Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con los Homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez, Informe Final, supra nota 87, folio 14646).

160 Cfr. Procuraduría General de Justicia del estado de Chihuahua, Fiscalía Especial para la Investigación de Homicidios de Mujeres, Ciudad Juárez, 2003. Anexos al cuarto informe mensual del Estado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 17 de febrero de 2003 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XLII, anexo 75, folio 15446).

161 De manera general, en cuanto a los llamados casos “concluidos” por el Estado, el CEDAW señaló en su informe de 2005 que le preocupaba que se consideraran e informaran como concluidos o resueltos los casos al ser presentados ante los Tribunales, “aunque los inculpados no sean detenidos ni sancionados” (Informe de México producido por el CEDAW, supra nota 64, folio 1959). Asimismo, y también de manera general, la CNDH en su informe del 2005 indicó que “obtuvo información suficiente para desvirtuar las afirmaciones de la PGJE, en el sentido de dar por resueltos casos, sin que existan bases jurídicas para sustentar dichas afirmaciones” (CNDH, Informe Especial, supra nota 66, folio 2234).

162 Cfr. Informe de México producido por el CEDAW, supra nota 64, folio 1964. Al respecto, cabe notar

La Comisión para Ciudad Juárez, por su parte, destacó que “[l]o que más sorprende de estas historias [de homicidios de mujeres] es la impunidad aún vigente en muchos de los casos clasificados como sexuales y/o seriales”¹⁶³. Según el CEDAW, las autoridades mexicanas expresaron que había avances en el proceso de investigación, identificación y enjuiciamiento de los culpables por crímenes con móviles como violencia intrafamiliar o delincuencia común y que la mayoría de los sentenciados han sido condenados a penas que rebasan los 20 años de prisión, mientras que en los actos de carácter sexual violento “hay personas que llevan 7 años presas, otras 5 y aunque la Ley establece que hay que dictar sentencia en el término de 2 años, ocurre que los expedientes están incompletos y las pruebas no resultan convincentes para los jueces”¹⁶⁴. Por su parte, la Relatora Especial sobre la Violencia contra la Mujer de la ONU ha señalado que el porcentaje de encarcelamiento para los crímenes sexuales es menor que para el resto de los crímenes contra las mujeres, representando específicamente un 33.3% y 46.7%, respectivamente¹⁶⁵.

Finalmente, la Corte observa que algunos informes señalan que la impunidad está relacionada con la discriminación contra la mujer. Así, por ejemplo, el Informe de la Relatora de la CIDH concluyó que “[c]uando los perpetradores no son responsabilizados — como en general ha ocurrido en Ciudad Juárez— la impunidad confirma que esa violencia y discriminación es aceptable, lo cual fomenta su perpetuación”¹⁶⁶. En similar sentido, la Relatora sobre ejecuciones extrajudiciales de la ONU expresó que: “los sucesos de Ciudad Juárez son el típico ejemplo de delito sexista favorecido por la impunidad”¹⁶⁷.

1.8. Conclusiones de la Corte

De todo lo expuesto anteriormente, la Corte concluye que desde 1993 existe en Ciudad Juárez un aumento de homicidios de mujeres, habiendo por lo menos 264 víctimas hasta el año 2001 y 379 hasta el 2005. Sin embargo, más allá de las cifras, sobre las cuales la Corte observa no existe firmeza, es preocupante el hecho de que algunos de estos crímenes parecen presentar altos grados de violencia, incluyendo sexual, y que en general han sido influenciados, tal como lo acepta el Estado, por una cultura de discriminación contra la mujer, la cual, según diversas fuentes probatorias, ha incidido tanto en los motivos como en la modalidad de los crímenes, así como en la respuesta de las autoridades frente a éstos. En este sentido, cabe destacar las respuestas ineficientes y las actitudes indiferentes documentadas en cuanto a la investigación de dichos crímenes, que parecen haber permitido que se haya perpetuado la violencia contra la mujer en Ciudad Juárez. La Corte constata que hasta el año 2005 la mayoría de los crímenes

lo señalado por el CEDAW en su informe: “El Gobierno asegura que de los 90 casos que consideran como de violencia sexual [só]lo en 4 se ha dictado sentencia, mientras que la casi totalidad de las fuentes de la sociedad civil plantean que esos 4 casos tampoco están resueltos y que tal vez algunos de los acusados no sean culpables. [Só]lo un prisionero ha sido juzgado y sancionado, después de 8 años, encontrándose aún en fase de apelación” (Informe de México producido por el CEDAW, supra nota 64, folio 1934).

163 Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Tercer Informe de Gestión, supra nota 101, folio 8997 (citando el Segundo Informe de Gestión, titulado “El feminicidio: formas de ejercer la violencia contra las mujeres”).

164 Informe de México producido por el CEDAW, supra nota 64, folio 1931.

165 Cfr. Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, supra nota 64, folio 2012.

166 CIDH, Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, supra nota 64, folio 1766.

167 Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, supra nota 64, folio 2053.

seguían sin ser esclarecidos, siendo los homicidios que presentan características de violencia sexual los que presentan mayores niveles de impunidad.

2. Hechos del caso

2.1. Desapariciones de las víctimas

Laura Berenice Ramos Monárrez tenía 17 años de edad y era estudiante del quinto semestre de la preparatoria. La última noticia que se conocía de ella era una llamada que hizo a una amiga el sábado 22 de septiembre de 2001 para avisar que estaba lista para ir a una fiesta¹⁶⁸. La denuncia instaurada señalaba que desapareció el martes 25 de septiembre de 2001, sin que se ofrezcan más detalles¹⁶⁹.

Claudia Ivette González tenía 20 años de edad y trabajaba en una empresa maquiladora. Según una amiga cercana, “casi siempre salía con el tiempo limitado ya que le ayudaba a su hermana con el cuidado de su menor hija, motivo por el cual llegaba a veces tarde”¹⁷⁰ al trabajo. El 10 de octubre de 2001 llegó dos minutos tarde a la maquila, por lo que le fue impedida la entrada¹⁷¹. Ese mismo día desapareció.

Esmeralda Herrera Monreal tenía 15 años de edad y contaba con “grado de instrucción tercero de secundaria”¹⁷². Desapareció el lunes 29 de octubre del 2001, luego de salir de la casa en la que trabajaba como empleada doméstica¹⁷³.

Según los representantes, las jóvenes Ramos, González y Herrera eran de “origen humilde”.

2.2. Las primeras 72 horas

Los alegatos de la Comisión y de los representantes en este punto presentan incon-

- 168 Cfr. comparecencia de Claudia Ivonne Ramos Monárrez ante un subagente del Ministerio Público adscrito a la Fiscalía Especial para la Investigación de Desaparición y Homicidio de Mujeres efectuada el 1 de octubre de 2001 (expediente de anexos a la demanda, tomo VIII, anexo 17, folio 2621) y comparecencia de Rocío Itxel Núñez Acevedo ante un subagente del Ministerio Público adscrito a la Fiscalía Especial para la Investigación de Desaparición y Homicidio de Mujeres efectuada el 5 de octubre de 2001 (expediente de anexos a la demanda, tomo VIII, anexo 19, folio 2625).
- 169 Cfr. Registro de Personas Desaparecidas No. 225/2001 diligenciado el 25 de septiembre de 2001 respecto a Laura Berenice Ramos Monárrez (expediente de anexos a la demanda, tomo VIII, anexo 11, folio 2609), y comparecencia de Benita Monárrez Salgado ante un subagente del Ministerio Público adscrito a la Fiscalía Especial en la Investigación de Homicidios de Mujeres y Desaparición de Personas efectuada el 25 de septiembre de 2001 (expediente de anexos a la demanda, tomo VIII, anexos 12 y 14, folio 2611).
- 170 Información reseñada en el parte informativo emitido por dos agentes de la Policía Ministerial adscritos a la Fiscalía Mixta para la Atención de Homicidios de Mujeres de Chihuahua el 28 de septiembre de 2007 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XXXV, anexo 50, legajo II, tomo IV, folio 12974).
- 171 Cfr. declaración efectuada el 24 de octubre de 2001 por Juan Antonio Martínez Jacobo ante la Fiscalía Especial para la Investigación de Homicidios de Mujeres y Personas Desaparecidas (expediente de anexos a la demanda, tomo VIII, anexo 23, folio 2637) y Registro de Personas Desaparecidas No. 234/2001 diligenciado el 30 de octubre de 2001 respecto a Claudia Ivette González (expediente de anexos a la demanda, tomo VIII, anexo 8, folio 2603).
- 172 Comparecencia de Irma Monreal Jaime ante un agente del Ministerio Público adscrito a la Fiscalía Especial en la Investigación de Homicidios de Mujeres y Personas Desaparecidas el 30 de octubre de 2001 (expediente de anexos a la demanda, tomo VIII, anexo 29, folio 2653).
- 173 Cfr. comparecencia de Irma Monreal Jaime, supra nota 174; Registro de Personas Desaparecidas No. 241/2001 diligenciado el 30 de octubre de 2001 respecto a Esmeralda Herrera Monreal (expediente de anexos a la demanda, tomo VIII, anexo 13, folio 2613), y declaración rendida por la señora Monreal en la audiencia pública celebrada ante la Corte Interamericana del 28 de abril de 2009.

sistencias, ya que se refieren en unas instancias a que las autoridades manifestaron a los familiares que debían esperar 72 horas respecto a una o dos víctimas y en otras instancias señalan que fue respecto de las tres víctimas. Asimismo, algunos alegatos se refieren a que no se levantaba la denuncia antes de transcurridas las 72 horas y otros a que no se iniciaban investigaciones hasta después de 72 horas.

El Estado controvirtió lo anterior e indicó que “este señalamiento [no] está probado y es incorrecto”, toda vez que se “levantó el reporte de desaparición de las jóvenes en el momento en que sus familiares acudieron a denunciarlo”. Además, señaló de manera general y sin mencionar fechas específicas que “las autoridades [...] ordenaron la búsqueda y localización inmediata de las mujeres desaparecidas”, “tomando en cuenta la información proporcionada por los familiares”.

La Corte constata que la joven Ramos desapareció el 22 de septiembre de 2001 y, según lo alegado por la Comisión y los representantes el 25 de septiembre la madre interpuso la denuncia ante las autoridades, lo cual no fue controvertido por el Estado. Ese día se levantó el informe de desaparición.

La joven González desapareció el 10 de octubre de 2001. Los representantes alegaron que el 11 de octubre sus familiares y amigos cercanos fueron a interponer la denuncia¹⁷⁴. La Comisión y el Estado señalaron que el 12 de octubre se reportó la desaparición. La fecha del registro de persona desaparecida es del 12 de octubre de 2001¹⁷⁵.

La joven Herrera desapareció el 29 de octubre de 2001. Al día siguiente se hizo la denuncia¹⁷⁶ y el reporte de desaparición tiene fecha de ese mismo día¹⁷⁷.

Salvo el caso de la madre de la joven González, no consta en el expediente prueba con relación a que los familiares hubieran acudido a las autoridades antes de la fecha que se señala como el día que se presentó la denuncia. Ni la Comisión ni los representantes controvirtieron la validez de los registros de desaparición aportados por el Estado. Por todo esto la Corte concluye que el reporte de desaparición fue emitido el mismo día en que fue puesta la denuncia en los casos de las jóvenes Herrera y Ramos, mientras que en el caso de la joven González la Corte no cuenta con suficiente prueba para determinar si los familiares acudieron a las autoridades por primera vez el 11 o el 12 de octubre, pero en todo caso no transcurrieron 72 horas desde el momento en que acudieron a las autoridades hasta que se emitió el reporte de desaparición.

En cuanto a la alegada espera de 72 horas para iniciar las investigaciones, el Tribunal constata que en los tres casos, el mismo día en el que se hizo el “Registro de Personas Desaparecidas”¹⁷⁸, el Programa de Atención a Víctimas de los Delitos dirigió un oficio al Jefe de la Policía Judicial¹⁷⁹. Dichos oficios tenían por objeto informar que se puso en

174 Cfr. comparecencia de Mayela Banda González, supra nota 173, folio 2605.

175 Cfr. Registro de Personas Desaparecidas No. 234/2001, supra nota 172.

176 Cfr. testimonio efectuado el 5 de abril de 2006 por Irma Monreal Jaime ante la Fiscalía Mixta para la Investigación de Homicidios de Mujeres (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XXVIII, anexo 38, folio 9555), y comparecencia de Irma Monreal Jaime, supra nota 174.

177 Cfr. Registro de Personas Desaparecidas No. 241/2001, supra nota 175.

178 Registro de Personas Desaparecidas No. 225/2001, supra nota 170, folio 2609; Registro de Personas Desaparecidas No. 234/2001, supra nota 172, y Registro de Personas Desaparecidas No. 241/2001, supra nota 175.

179 Cfr. oficio No. 549/2001 emitido el 25 de septiembre de 2001 por la Coordinadora del Programa de Atención a Víctimas de los Delitos y Personas Desaparecidas en relación con la desaparición de Laura Berenice Ramos Monárrez (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XXVIII, anexos 20 y 90, folio 9420); oficio No. 589/2001 emitido el 12 de octubre de 2001 por la Coordinadora

conocimiento de esa oficina la desaparición de las tres víctimas, razón por la cual se solicitaba al personal de dicha dependencia la práctica de “investigaciones tendientes a lograr el esclarecimiento de los hechos”¹⁸⁰.

Durante la audiencia pública ante la Corte, las madres de las tres víctimas manifestaron que en el primer contacto con las autoridades se les manifestó que debían transcurrir 72 horas para dar como desaparecidas a sus hijas¹⁸¹, lo cual fue reiterado en otras declaraciones¹⁸².

Según los representantes, la prueba de la demora en el inicio de las investigaciones se encuentra en las “Fichas 103-F” del informe especial de la CNDH de 2003. Sin embargo, dichas fichas no hacen alusión a que las autoridades hayan hecho una afirmación en tal sentido¹⁸³.

Las declaraciones periciales confirman que las madres informaron a su psiquiatra o psicóloga respectiva, sobre una supuesta negativa del Estado a iniciar una posible averiguación antes de las 72 horas¹⁸⁴. Adicionalmente, la testigo Delgadillo Pérez, refiriéndose a todas las desapariciones del campo algodonnero, indicó que las investigaciones en “[v]arios de los expedientes no se iniciaron en el momento en que las familias lo denunciaron, sino una vez que transcurrieron 72 horas”, señalando específicamente el caso de la joven Herrera y concluyendo que “[s]e perdieron las primeras horas que eran fundamentales para la búsqueda”¹⁸⁵. En el mismo sentido la perita Jusidman Rapoport indicó que, a la fecha, “para las autoridades es necesario que transcurran 72 horas para iniciar la búsqueda de mujeres reportadas como desaparecidas”¹⁸⁶. Esto también fue indicado en el informe del EAAF para el caso de la joven Herrera¹⁸⁷. La Corte nota que aunque estas declaraciones proporcionan indicios sobre una supuesta demora de 72 horas para iniciar la búsqueda de personas desaparecidas, los peritos no indicaron la fuente de sus conclusiones a partir de las cuales sea posible valorar su afirmación. Además, las

del Programa de Atención a Víctimas de los Delitos en relación con la desaparición de Claudia Ivette González (expediente de anexos a la demanda, tomo VIII, anexo 10, folio 2607), y oficio No. 634/01 emitido el 30 de octubre de 2001 por el Programa de Atención a Víctimas de los Delitos en relación con la desaparición de Esmeralda Herrera Monreal (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XXVIII, anexos 32 y 88, folio 9575).

180 Oficios No. 549/2001, 589/01 y 634/01, supra nota 181.

181 Cfr. declaraciones rendidas por las señoras Monárrez, González y Monreal en la audiencia pública celebrada ante la Corte Interamericana el 28 de abril de 2009.

182 Cfr. comparecencia voluntaria de Irma Monreal Jaime ante un Agente del Ministerio Público de la Federación Comisionado a la Agencia Mixta de Investigaciones de Homicidios de Mujeres efectuada el 20 de octubre de 2003 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XXX, anexo 50, legajo I, tomo I, folio 10578); documento presentado por Josefina González y la Red Ciudadana de No Violencia y Dignidad Humana ante la CIDH el 3 de septiembre de 2006 (expediente de anexos a la demanda, tomo II, apéndice 5, vol. I, folio 131), y documento presentado por Irma Monreal Jaime y la Asociación Nacional de Abogados Democráticos ante la CIDH el 29 de julio de 2005 (expediente de anexos a la demanda, tomo IV, apéndice 5 vol. III, folio 734).

183 Cfr. CNDH, Informe Especial, supra nota 66, folios 2192 a 2220.

184 Cfr. declaración rendida ante fedatario público por el perito de la Peña Martínez el 21 de abril de 2009 (expediente de fondo, tomo XI, folio 3350), y declaración rendida ante fedatario público por la perita Azaola Garrido el 20 de abril de 2009 (expediente de fondo, tomo XI, folio 3369).

185 Declaración rendida ante fedatario público por la testigo Delgadillo Pérez el 21 de abril de 2009 (expediente de fondo, tomo XI, folios 3481 y 3482).

186 Declaración de la perita Jusidman Rapoport, supra nota 99, folio 3824.

187 Cfr. EAAF, dictamen en antropología y genética forense, Esmeralda Herrera Monreal, 12 de junio de 2006 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XXX, anexo 50, legajo I, tomo I, folio 10326).

declaraciones de los peritos no brindan fechas específicas, por lo cual la Corte no puede concluir si, según ellos, la espera de 72 horas existía en el año 2001.

Para resolver la cuestión, la Corte tiene en consideración que en este aspecto la carga de la prueba corresponde al Estado, ya que éste es el que sostiene que sus autoridades procedieron con las investigaciones, lo cual es susceptible de prueba. Distinta es la situación de la Comisión y los representantes, quienes alegan un hecho negativo, es decir, la ausencia de investigación en las primeras 72 horas. Además, se toma en cuenta que los medios de prueba están a disposición del Estado, por lo que su defensa no puede descansar sobre la imposibilidad de los demandantes de allegar pruebas que no pueden obtenerse sin su cooperación¹⁸⁸.

Al respecto, la Corte observa que la prueba remitida por el Estado indica que en las primeras 72 horas únicamente se registraron las desapariciones y los testimonios de quienes las interpusieron, se emitió un oficio del Programa de Atención a Víctimas de los Delitos y se recibieron testimonios de apenas tres personas, una en cada caso, aparte de las declaraciones adoptadas al momento de la presentación de denuncia¹⁸⁹. Es decir, más allá de diligencias rutinarias y formales, el Estado no presentó alegatos ni prueba sobre acciones tomadas en el período referido para movilizar al aparato investigador en la búsqueda real y efectiva de las víctimas.

Además, la Corte resalta que el Estado no presentó copia de la totalidad del expediente penal en estos casos, tal como le fue solicitado (*supra* párr. 9). Por tal motivo, el Tribunal cuenta con un margen de discreción para dar por establecidos cierto tipo de hechos según la ponderación que pueda efectuarse con el resto del acervo probatorio. Por esto la Corte concluye que, aunque no se puede dar por probado que efectivamente las autoridades le dijeron a las madres de las víctimas que tenían que esperar 72 horas luego de su desaparición para que empezaran las investigaciones, el Estado no ha demostrado qué gestiones concretas realizó y cómo buscó efectivamente a las víctimas durante el período mencionado.

2.3. Alegada falta de búsqueda de las víctimas antes del hallazgo de sus restos

La Comisión alegó que “[l]a actuación de las autoridades estatales frente a [las] denuncias de desaparición se limitó a la realización de gestiones formales y administrativas, sin medidas concretas, tendientes a encontrar a la brevedad a las víctimas, con vida”.

Los representantes señalaron que las tres madres “tuvieron que iniciar sus propias

188 Cfr. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Excepciones Preliminares, *supra* nota 29, párr. 135; Caso Kawas Fernández Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009. Serie C No. 196, párr. 95, y Caso Escher y otros Vs. Brasil, *supra* nota 46, párr. 127.

189 En el caso de la joven Ramos está la declaración de su padre, Daniel Ramos Canales, de 28 de septiembre de 2001 (expediente de anexos a la demanda, tomo VIII, anexo 15, folio 2615). En el caso de la joven González, una amiga de nombre Juana González Flores acudió voluntariamente a rendir declaración el 12 de octubre de 2001 ante un Subagente del Ministerio Público adscrito a la Fiscalía Especial para la Investigación de Desaparición y Homicidio de Mujeres, el mismo día que se interpuso la denuncia (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XXXII, anexo 50, legajo II, tomo I, folios 11104 y 11105). En el caso de la joven Herrera, consta la declaración de Eduardo Chávez, quien acudió voluntariamente el 2 de noviembre de 2001 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XXX, anexo 50, legajo I, tomo I, folios 10315 y 10316).

acciones de búsqueda” ante la “falta de acciones eficientes por parte de las autoridades”, como pegar volantes en las calles, acudir a medios de comunicación y hacer rastreos.

El Estado controvertió lo anterior y señaló que las autoridades “ordenaron la búsqueda y localización inmediata de las mujeres desaparecidas”, “tomando en cuenta la información proporcionada por los familiares”. Asimismo, alegó que realizó diversas acciones para dar con el paradero de las víctimas.

Tal como fue señalado, el día en el que se levantaron los registros de desaparición de las víctimas fue solicitado a la Policía Judicial que se adelantaran investigaciones. Sin embargo, no fue aportada alguna respuesta a tal solicitud y el Estado no brindó detalles sobre el seguimiento que se dio a la misma.

Por otra parte, aún cuando conste evidencia de que las autoridades elaboraron un cartel con información respecto a la desaparición de cada una de las víctimas¹⁹⁰, dichos carteles no indican la fecha en la que fueron emitidos y el Estado no precisó en qué momento y cómo los hizo circular. Según la madre de la joven Herrera, fue ella “quien se encargó de difundirlo y pegarlo en varios puntos de la Ciudad”¹⁹¹. La madre de la joven González señaló que luego de interponer la denuncia de desaparición, comenzaron “con rastreos y a poner fotos de ella como volantes, [...] y preguntando, buscando en la Cruz Roja, en los hospitales”¹⁹², y la madre de la joven Ramos dijo que ella buscó a su hija en todos los lugares “habidos y por haber”¹⁹³. Esto coincide con lo declarado por la testigo Delgadillo Pérez, quien señaló que “[s]on las familias las que ante la desesperación y falta de apoyo institucional, se mueven por la ciudad tratando de encontrar a sus hijas”¹⁹⁴.

En relación con la joven Ramos, las autoridades recibieron, además de la declara-

190 Cfr. carteles titulados “ayúdanos a encontrar a esta persona”, emitidos por el Grupo Especial de Atención a la Familia Unidad Juárez de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua (expediente de anexos a la demanda, tomo IX, anexos 30, 31 y 32, folios 2655, 2657 y 2659).

191 Documento presentado por Irma Monreal Jaime y la Asociación Nacional de Abogados Democráticos ante la CIDH el 29 de julio de 2005 (expediente de anexos a la demanda, tomo IV, apéndice 5, vol. III, folio 756); comparecencia voluntaria de Irma Monreal Jaime de 20 de octubre de 2003 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XXX, anexo 50, legajo I, tomo I, folios 10578); tarjeta informativa del 15 de octubre de 2003 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XXX, anexo 50, legajo I, tomo I, folios 10571 y 10572); testimonio de Irma Monreal Jaime ante un agente del Ministerio Público de la Fiscalía Mixta para la Atención de Homicidios de Mujeres efectuado el 5 de abril de 2006 (expediente de anexos a la contestación a la demanda, tomo XXX, anexo 50, legajo I, tomo I, folios 10286 y 10287), y testimonio de Benigno Herrera Monreal ante un agente del Ministerio Público de la Fiscalía Mixta para la Atención de Homicidios de Mujeres efectuado el 5 de abril de 2006 (expediente de anexos a la contestación a la demanda, tomo XXX, anexo 50, legajo I, tomo I, folio 10294).

192 Declaración rendida por la señora González, supra nota 183. En el mismo sentido declaró la hermana de la joven González mencionando acciones tomadas por la familia (Cfr. comparecencia de Mayela Banda González, supra nota 173).

193 Declaración rendida por la señora Monárrez, supra nota 183; comparecencia de Ivonne Ramos Monárrez, supra nota 169, folio 2620; comparecencia voluntaria de Benita Monárrez Salgado ante un agente del Ministerio Público de la Federación adscrita a la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo efectuada el 20 de octubre de 2003 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XXXVII, anexo 50, legajo III, tomo II, folio 13593), y comparecencia de Ivonne Ramos Monárrez ante un agente del Ministerio Público de la Federación adscrita a la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo efectuada el 20 de octubre de 2003 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XXXVII, anexo 50, legajo III, tomo II, folio 13600).

194 Declaración de la testigo Delgadillo Pérez, supra nota 187, folio 3523.

ción rendida cuando se denunció su desaparición¹⁹⁵, declaraciones de dos familiares¹⁹⁶ y tres amigas de su escuela¹⁹⁷. De estos testimonios la Corte observa que se desprenden ciertos posibles indicios que pudieron haber ayudado en la búsqueda de la joven Ramos, como por ejemplo, información sobre un muchacho con quien ella hablaba frecuentemente por teléfono¹⁹⁸, lugares que frecuentaba¹⁹⁹, sus planes para la noche de su desaparición²⁰⁰, sobre un muchacho que trabajaba con ella y otras personas que pudiesen tener información,²⁰¹ así como de un hombre, con quien, según lo declarado, la joven Ramos no quería salir²⁰².

Asimismo, la madre de la joven Ramos declaró en el año 2003 sobre varias llamadas que recibió en los días posteriores a la desaparición de su hija, y que en una de ellas “logr[ó] escuchar que [su] hija Laura discutía con una persona” y que por esta razón se trasladó a la Procuraduría General de Justicia del Estado para que rastrearan la llamada” y le dijeron que no la podían rastrear²⁰³. Adicionalmente, según la señora Monárrez, no se llevaron a cabo diligencias de averiguación en la escuela donde estudiaba su hija, otras entrevistas a sus amigas y conocidos, o en algunos sitios que frecuentaba, con el propósito de encontrarla²⁰⁴. Asimismo, no se realizaron gestiones en relación con las llamadas telefónicas que la joven Ramos había efectuado y recibido en su celular²⁰⁵.

En relación con la joven González, además de la declaración rendida cuando se denunció la desaparición²⁰⁶, se tomaron las declaraciones de cinco amigos²⁰⁷, un compañero

195 Cfr. comparecencia de Benita Monárrez Salgado, supra nota 170, folio 2611.

196 Cfr. comparecencia de Daniel Ramos Canales ante un Subagente del Ministerio Público adscrito a la Fiscalía Especial en la Investigación de Homicidios de Mujeres y Desaparición de Personas efectuada el 28 de septiembre de 2001 (expediente de anexos a la demanda, tomo VIII, anexo 15, folio 2615), y comparecencia de Claudia Ivonne Ramos Monárrez, supra nota 169, folios 2619 a 2621.

197 Cfr. comparecencia de Ana Catalina Solís Gaytán ante un subagente del Ministerio Público adscrito a la Fiscalía Especial para la Investigación de Desaparición y Homicidio de Mujeres efectuada el 1 de octubre de 2001 (expediente de anexos a la demanda, tomo VIII, anexo 16, folio 2617); comparecencia de Diana América Corral Hernández ante un subagente del Ministerio Público adscrito a la Fiscalía Especial en la Investigación de Homicidios de Mujeres y Desaparición de Personas efectuada el 1 de octubre de 2001 (expediente de anexos a la demanda, tomo VIII, anexo 18, folio 2623), y comparecencia de Rocío Itxel Núñez Acevedo, supra nota 169 (folios 2625 a 2626).

198 Cfr. comparecencia de Ana Catalina Solís Gaytán, supra nota 199.

199 Cfr. comparecencia de Rocío Itxel Núñez Acevedo, supra nota 169, folio 2626.

200 Cfr. comparecencia de Rocío Itxel Núñez Acevedo, supra nota 169, folio 2626.

201 Cfr. comparecencia de Claudia Ivonne Ramos Monárrez, supra nota 169, folios 2620 y 2621 y comparecencia de Rocío Itxel Núñez Acevedo, supra nota 169, folio 2626.

202 Cfr. comparecencia de Diana América Corral Hernández, supra nota 199.

203 Cfr. tarjeta informativa del 15 de octubre de 2003 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XXXVII, anexo 50, legajo III, tomo II, folio 13580).

204 Cfr. documento presentado por Benita Monárrez Salgado y la Red Ciudadana de No Violencia y Dignidad Humana ante la CIDH, supra nota 184, folio 294.

205 Cfr. comparecencia de Rocío Itxel Núñez Acevedo, supra nota 169, folios 2625 y 2626.

206 Cfr. comparecencia de Mayela Banda González, supra nota 173.

207 Cfr. comparecencia de Juana González Flores, supra nota 191; comparecencia de Ana Isabel Suárez Valenciana ante un agente del Ministerio Público adscrito a la Fiscalía Especial para la Investigación de Desaparición de Personas y Homicidio de Mujeres efectuada el 16 de octubre de 2001 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XXXII, anexo 50, legajo II, tomo I, folios 11106 a 11108); comparecencia de Aide Navarrete García ante un agente del Ministerio Público adscrito a la Fiscalía Especial para la Investigación de Desaparición de Personas y Homicidio de Mujeres efectuada el 16 de octubre de 2001 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XXXII, anexo 50, legajo II, tomo I, folios 11109 a 11111); comparecencia de Armando Velazco Fernández ante un agente del Ministerio Público adscrito a la Fiscalía Especial para la Investigación de Desaparición de Personas y Homicidio de Mujeres efectuada el 19 de octubre de 2001 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XXXII, anexo 50, legajo II, tomo I, folios 11112 y 11113), y

de trabajo en la maquiladora²⁰⁸, su ex pareja sentimental²⁰⁹ y dos jefes de seguridad de la empresa²¹⁰. De estos testimonios se desprenden ciertos posibles indicios que pudieran haber ayudado en la búsqueda de la joven González, como por ejemplo, información sobre un muchacho con quien ella salía²¹¹, sobre una pareja que al parecer la observaba mucho cada vez que pasaba²¹² y un muchacho de la maquila que la molestaba²¹³.

Por otra parte, la Comisión alegó que se había comunicado a las autoridades que dos semanas antes de su desaparición la joven González había sido hostigada por dos policías. Si bien es cierto que la prueba presentada por la Comisión corresponde a una nota de prensa emitida en 2005 -donde la madre de la joven González no precisa el momento en que informó de dichos hechos a las autoridades- y que las demás declaraciones al respecto fueron efectuadas en 2007 y 2009²¹⁴, el Estado no controvertió ni los hechos ni la fecha en la que se alega fueron informadas las autoridades. Además, no presentó la totalidad del expediente penal. Por esta razón, el Tribunal da por establecido que se comunicó dicha información a las autoridades antes del 6 de noviembre de 2001, es decir, antes del hallazgo de su cuerpo²¹⁵. No se desprende del expediente que los investigadores hayan adelantado línea de investigación en torno a dicha información, con el propósito de encontrar a la joven González con vida.

Una declarante señaló que un muchacho le dijo a ella y a la hermana de la joven González que “él se había dado cuenta, no dijo cómo, que Claudia Ivette estaba

- comparecencia de Verónica Hernández Estrada ante un agente del Ministerio Público adscrito a la Fiscalía Especial para la Investigación de Desaparición de Personas y Homicidio de Mujeres efectuada el 19 de octubre de 2001 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XXXII, anexo 50, legajo II, tomo I, folios 11114 a 11115).
- 208 Cfr. comparecencia de Efrén Pérez Maese ante un agente del Ministerio Público adscrito a la Fiscalía Especial para la Investigación de Homicidios de Mujeres y Personas Desaparecidas efectuada el 24 de octubre de 2001 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XXXII, anexo 50, legajo II, tomo I, folio 11116).
- 209 Cfr. comparecencia de Víctor Hugo Hernández Bonilla ante un agente del Ministerio Público adscrito a la Fiscalía Especial para la Investigación de Homicidios de Mujeres y Personas Desaparecidas efectuada el 25 de octubre de 2001 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XXXII, anexo 50, legajo II, tomo I, folios 11119 a 11120).
- 210 Cfr. comparecencia de Juan Antonio Martínez Jacobo ante un agente del Ministerio Público adscrito a la Fiscalía Especial para la Investigación de Homicidios de Mujeres y Personas Desaparecidas efectuada el 24 de octubre de 2001 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XXXII, anexo 50, legajo II, tomo I, folios 11117 a 11118) y comparecencia de Jesús Moisés Cuellar Juárez ante un agente del Ministerio Público adscrito a la Fiscalía Especial para la Investigación de Homicidios de Mujeres y Personas Desaparecidas efectuada el 25 de octubre de 2001 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XXXII, anexo 50, legajo II, tomo I, folio 11121).
- 211 Cfr. comparecencia de Mayela Banda González, supra nota 173; comparecencia de Juana González Flores, supra nota 191; comparecencia de Ana Isabel Suárez Valenciana, supra nota 209, folios 11106 y 11107; comparecencia de Aide Navarrete García, supra nota 209, folio 11110, y comparecencia de Armando Velazco Fernández, supra nota 209, folio 11113.
- 212 Cfr. comparecencia de Juana González Flores, supra nota 191, folio 11105.
- 213 Cfr. comparecencia de Ana Isabel Suárez Valenciana, supra nota 209, folio 11107.
- 214 Cfr. nota de prensa titulada “Impunes crímenes de las ocho mujeres”, publicada en el diario “Norte” el 6 de noviembre de 2005 (expediente de anexos a la demanda, tomo VIII, anexo 7, folio 2329); parte informativo, supra nota 171; testimonio rendido por Irma Josefina González ante un agente del Ministerio Público adscrito a la Fiscalía Mixta para la Investigación de Homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez efectuado el 12 de febrero de 2009 (expediente de anexos a los alegatos finales escritos del Estado, tomo XLVIII, anexo 4, folios 17193 y 17194), y testimonio rendido por Ana Isabel Suárez Valenciana ante un agente del Ministerio Público adscrito a la Fiscalía para la Atención de Homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez efectuado el 25 de febrero de 2009 (expediente de anexos a los alegatos finales escritos del Estado, tomo XLVIII, anexo 4, folio 17197).
- 215 En similar sentido ver ECHR. Case of Pukhigova v. Russia, Judgment of 2 July 2009, paras. 75 and 84.

desaparecid[a]”²¹⁶. Tampoco consta que el Estado haya señalado alguna investigación respecto a este indicio.

Según la Comisión, entre el reporte de la desaparición de la joven González y el hallazgo de sus restos el único contacto de las autoridades con la familia de ésta fueron dos llamadas efectuadas por la Fiscalía Especial, en las que se indagó si tenían novedades. El Estado no controvertió lo anterior ni presentó prueba en contrario.

En el caso de la joven Herrera, según el Estado, la madre informó ante un agente de la policía que su hija conocía a un joven que trabajaba en una imprenta y que “le insistía en que fuera a comer con él” y que dicho joven no había ido a trabajar el día en que desapareció la víctima. Las autoridades posteriormente recibieron la declaración de este joven, quien reconoció haber saludado a la joven Herrera, pero negó haberla invitado a comer²¹⁷. No consta en el expediente que el Estado haya adelantado alguna otra gestión encaminada a encontrar con vida a la joven Herrera.

A pesar de que el Estado alegó haber empezado la búsqueda de las víctimas de inmediato, según lo que consta en el expediente, lo único que se hizo antes del hallazgo de los restos fue elaborar los registros de desaparición, los carteles de búsqueda, la toma de declaraciones y el envío del oficio a la Policía Judicial. No consta en el expediente que las autoridades hayan hecho circular los carteles de búsqueda ni que efectuaran una indagación más profunda sobre hechos razonablemente relevantes que se derivaban de las más de 20 declaraciones tomadas²¹⁸.

Además, la Corte considera que es posible enmarcar estos hechos dentro de un contexto general documentado en el expediente. En efecto, en enero de 2006 la Relatora de Naciones Unidas sobre Violencia contra la Mujer indicó que “f[al] parecer, la policía municipal de Ciudad Juárez no emprende acciones de búsqueda ni adopta ninguna otra medida preventiva por sistema en el momento de recibir una denuncia de desaparición de una mujer. Inexplicablemente, la policía suele esperar a que se confirme la comisión de un delito”²¹⁹.

2.4. Alegados estereotipos proyectados por los funcionarios hacia los familiares de las víctimas

La Comisión alegó que “cuando se denunció cada desaparición, los familiares recibieron comentarios por parte de agentes estatales sobre la conducta de sus hijas que consideran influenciaron la inacción estatal posterior”.

Los representantes señalaron que “las autoridades minimizaban los hechos o desacreditaban” las denuncias de los familiares de las víctimas “bajo el pretexto de que eran muchachitas que ‘andaban con el novio’ o ‘andaban de voladas”.

216 Testimonio rendido por Ana Isabel Suárez Valenciana, supra nota 209.

217 Cfr. comparecencia de Eduardo Chávez Marín ante un agente del Ministerio Público adscrito a la Fiscalía Especial en la Investigación de Homicidios de Mujeres y de Desaparición de Personas efectuada el 2 de noviembre de 2001 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XXX, anexo 50, legajo I, tomo I, folios 10315 a 10316).

218 No obstante, la Corte observa que existe una declaración de un agente policial señalando diversas declaraciones tomadas, incluyendo algunas tomadas en la maquila donde trabajaba la joven González y la escuela donde estudiaba la joven Ramos (Cfr. testimonio de José Miramontes Caro efectuado el 14 de abril de 2009 ante un Agente del Ministerio Público, expediente de anexos a los alegatos finales escritos del estado, tomo XLVIII, anexo 4, folios 17221 y 17222).

219 Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, supra nota 64, folio 2018.

La madre de la joven Herrera declaró que, al interponer la denuncia, las autoridades le dijeron que su hija “no está desaparecida, anda con el novio o anda con los amigos de vago”²²⁰, “que si le pasaba eso era porque ella se lo buscaba, porque una niña buena, una mujer buena, está en su casa”²²¹.

La madre de la joven González indicó que cuando acudieron a presentar el reporte de desaparición, un funcionario habría dicho a una amiga de su hija que “seguro se había ido con el novio, porque las muchachas eran muy ‘voladas’ y se les aventaban a los hombres”²²². La madre también señaló que cuando fueron a poner la denuncia le dijeron que “a lo mejor se fue con el novio, que a lo mejor al rato regresaba”²²³.

Por su parte, la madre de la joven Ramos indicó que los agentes policiales le dijeron que ella tenía que buscar a su hija porque “todas las niñas que se pierden, todas [...] se van con el novio o quieren vivir su vida solas”²²⁴. Agregó que en una ocasión solicitó a los agentes policiales para que la acompañaran a un salón de baile a buscar a su hija y que ellos le habrían dicho “no señora, es muy tarde, nosotros ya tenemos que ir a descansar y usted espere el momento en que le toque para buscar a Laura”, y palmeando su espalda habrían manifestado: “vaya usted para que se relaje, tómese unas heladas a nuestra salud, porque nosotros no podemos acompañarla”²²⁵.

El Estado no controvirtió estas declaraciones de las madres de las víctimas.

De otra parte, el testimonio de la señora Delgadillo Pérez, respecto al desempeño de las autoridades en el presente caso, indica que “[s]e determina[ba] la responsabilidad o no de la víctima, de acuerdo al rol social que a juicio del investigador tenía en la sociedad. Esto quiere decir que si la mujer asesinada le gustaba divertirse, salir a bailar, tenía amigos y una vida social, es considerada en parte, como responsable por lo que sucedió”²²⁶. Según la testigo “[e]n ese entonces la autoridad estigmatizaba a las víctimas de desaparición por el hecho de ser mujeres”, siendo el pretexto que “andaban con el novio” o “andaban de locas”, “[s]e llegó también a culpar a las madres por permitir que sus hijas anduvieran solas o que salieran por la noche”²²⁷.

La Corte resalta que el testimonio de la señora Delgadillo Pérez, así como las declaraciones de las madres y familiares de las víctimas, concuerdan con el contexto descrito por diversas instancias nacionales e internacionales, en el cual funcionarios y autoridades “minimizaban el problema” y denotaban “ausencia de interés y vocación por atender y remediar una problemática social grave” (supra párr. 154).

Los representantes relacionan los comentarios efectuados por los funcionarios que

220 Cfr. declaración rendida por la señora Monreal, supra nota 183. Ver también la manifestación de Irma Monreal Jaime en la petición presentada ante la Comisión Interamericana el 6 de marzo de 2002 (expediente de anexos a la demanda tomo XXVII, anexo 42, folio 9802). En el mismo sentido, el hermano de la víctima declaró que las autoridades decían no poder hacer nada “porque seguramente se había ido con el novio” (Cfr. declaración de la perito Azaola Garrido, supra nota 186, folio 3369).

221 Cfr. declaración de la señora Monreal Jaime, supra nota 183.

222 Cfr. comunicación presentada por Josefina González ante la Comisión Interamericana en septiembre de 2006 (escrito de anexos a la demanda, tomo II, apéndice 5 volumen I, folio 141).

223 Cfr. declaración de la señora González, supra nota 183.

224 Cfr. declaración de la señora Monárrez, supra nota 183.

225 Cfr. declaración de la señora Monárrez, supra nota 183 y tarjeta informativa emitida por el Comandante de la Agencia Federal de Investigación informando de la entrevista sostenida con la señora Benita Monárrez Salgado el 15 de octubre de 2003 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XXXVII, anexo 50, legajo III tomo II, folio 13579).

226 Cfr. declaración de la testigo Delgadillo Pérez, supra nota 187, folio 3481.

227 Cfr. declaración de la testigo Delgadillo Pérez, supra nota 187, folios 3494 y 3495.

atendieron los casos con una política que, al momento de los hechos, distinguiría entre “desapariciones de alto riesgo” y otras que no lo eran.

Amnistía Internacional señaló que “en el año 2001 la PGJECH había puesto en práctica el criterio de ‘desapariciones de alto riesgo’, basado únicamente en el comportamiento de la víctima. Si la mujer desaparecida era una persona con una rutina estable, ésta podría ser candidata para este tipo de búsqueda. Este criterio resultó altamente discriminatorio y poco funcional ya que para el año 2003, solo existía un caso de desaparición considerado como de alto riesgo”²²⁸.

En similar sentido la CNDH en el 2003 indicó que “[l]a Procuraduría del estado adoptó hace tres años el criterio de desapariciones de ‘alto riesgo’, basado en que la joven antes de desaparecer tenía una rutina estable o [no] había manifestado su voluntad de abandonar a su familia”²²⁹. Asimismo, el CEDAW en el 2003 criticó la clasificación entre las consideradas de “alto riesgo” y las que no lo son²³⁰.

De otra parte, la Corte constata que el formato en el que los familiares denunciaban la desaparición requería información sobre las “preferencias sexuales” de las víctimas²³¹.

El Tribunal considera que en el presente caso, los comentarios efectuados por funcionarios en el sentido de que las víctimas se habrían ido con su novio o que tendrían una vida reprochable y la utilización de preguntas en torno a la preferencia sexual de las víctimas constituyen estereotipos. De otra parte, tanto las actitudes como las declaraciones de los funcionarios demuestran que existía, por lo menos, indiferencia hacia los familiares de las víctimas y sus denuncias.

2.5. Hallazgo de los cuerpos

El 6 de noviembre de 2001 se encontraron los cuerpos de tres mujeres en un campo algodonnero²³². Estas tres mujeres fueron posteriormente identificadas como las jóvenes Ramos, González y Herrera. El 7 de noviembre de 2001, en un lugar cercano dentro del mismo campo algodonnero, fueron encontrados los cuerpos de otras cinco mujeres²³³, quienes no son consideradas presuntas víctimas en el presente caso, por los motivos expuestos en la Resolución del Tribunal de 19 de enero de 2009²³⁴.

228 Según un informe de Amnistía Internacional, para marzo de 2003, del total de 69 desapariciones vigentes sólo un caso en Ciudad Juárez era considerado para las autoridades como de “alto riesgo”. Se trataba de una joven de 18 años desaparecida desde el 10 de mayo de 2002 (Cfr. Amnistía Internacional, Muertes Intolerables, supra nota 64, folio 2274). Cabe notar que según la CNDH, de un oficio de 18 de junio de 2003 se desprendía “que los casos de [cinco personas] se tiene considerados como de ‘alto riesgo’” (CNDH, Informe especial, supra nota 66, folio 2204).

229 CNDH, Informe especial, supra nota 66, folio 2174.

230 Cfr. Informe de México producido por el CEDAW, supra nota 64, folio 1950.

231 Registro de Personas Desaparecidas No. 225/2001, supra nota 170, folio 2609; Registro de Personas Desaparecidas No. 234/2001, supra nota 172, folio 2603, y Registro de Persona Desaparecida No. 241/2001, supra nota 175, folio 2613.

232 Cfr. actas de levantamiento de cadáver de los cuerpos no identificados No. 188/2001, 189/2001 y 190/2001 emitidas por el Departamento de Servicios Periciales de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua el 6 de noviembre de 2001 (expediente de anexos a la demanda, tomo IX, anexo 35, 36 y 37, folios 2672 a 2675, 2677 a 2679 y 2681 a 2683).

233 Cfr. fe prejudicial de evidencia emitida por un agente del Ministerio Público adscrito a la Fiscalía Especial para la Investigación de Homicidios de Mujeres en el Expediente de Averiguación Previa 27913/01/1501 el 8 de noviembre de 2001 (expediente de anexos al escrito de solicitudes y argumentos, tomo XIV, anexo 3, folios 4778 a 4783).

234 En dicha Resolución la Corte señaló, inter alia:

La Comisión y los representantes manifestaron que los cuerpos de las jóvenes Herrera, González y Ramos fueron objeto de un particular ensañamiento por parte de los perpetradores de los homicidios. Los representantes añadieron que “[l]a forma en que fueron encontrados los cuerpos [de las tres víctimas] sugiere que fueron violadas y abusadas con extrema crueldad”.

El Estado alegó que el certificado de autopsia concluyó que “los fenómenos cadavéricos iniciales ya no eran apreciables en [los] cuerpo[s] por el transcurso del tiempo y por la acción ambiental sobre [los] mismo[s] (contractura muscular post-mortem y lividesces cadavéricas), lo que implicaba que el grado de descomposición era tan elevado que inhibía científicamente un análisis pormenorizado y, por lo tanto, el establecimiento de la causa de muerte”. México enfatizó que el “estado de descomposición de los cuerpos [cuestión de orden natural [que] no [le es] atribuible”) impidió “determinar la causa de la muerte”. Asimismo, señaló que la “primera acción de la Procuraduría General de Justicia fue determinar la naturaleza de las muertes, tomando en consideración las condiciones en que fueron encontrados los cuerpos”.

De la prueba aportada se desprende que el 6 de noviembre de 2001, día en que fueron encontrados los cadáveres de las tres presuntas víctimas, se dictó acta de levantamiento de los cuerpos²³⁵ y fe ministerial de lugar y de cadáveres²³⁶, y además se les practicó las correspondientes autopsias, cuyos certificados se expidieron el 9 de noviembre de ese mismo año²³⁷. De estos documentos consta la siguiente información: respecto de Esmeralda Herrera Monreal, vestía blusa desgarrada²³⁸ en el lado su-

40. Que [...] la Comisión emitió los informes de admisibilidad sólo respecto de [...] tres víctimas y sus familiares. [...]
41. Que con posterioridad a la adopción de los informes de admisibilidad, en la etapa de fondo, los representantes hicieron solicitudes a la Comisión para que ésta se pronunciara sobre posibles violaciones a los derechos de las otras presuntas víctimas halladas en el campo algodonerero. En particular, solicitaron a la Comisión que tramitara motu proprio dichos casos y los acumulara a los casos que ya se encontraban en desarrollo, o que, supletoriamente, se considerara a la ANAD como peticionaria por las nuevas presuntas víctimas.
[...]
44. Que [...] la Comisión no se pronunció en ningún momento sobre las solicitudes de los peticionarios [...]. La Corte observa que los representantes únicamente conocieron la posición de la Comisión tres años después, cuando la Corte requirió a ésta información sobre el punto.
[...]
46. Que teniendo en cuenta que respecto de las nuevas presuntas víctimas alegadas por los representantes no se cumplieron con todas las etapas procesales necesarias que permitieran a la Comisión integrarlas a su Informe de fondo, la Corte debe rechazar la solicitud de incluir a María de los Ángeles Acosta Ramírez, Guadalupe Luna de la Rosa, Mayra Juliana Reyes Solís, Verónica Martínez Hernández, Bárbara Aracely Martínez Ramos, María Rocina Galicia Meraz, Merlin Elizabeth Rodríguez Sáenz y a la mujer que permanece como femenina no identificada 195/01, así como a los señores Víctor Javier García Ramírez, Gustavo González Meza y Edgar Álvarez Cruz como presuntas víctimas en el presente caso.
[...]
- 235 Cfr. actas de levantamiento de cadáver, supra nota 234, folios 2672 a 2683.
- 236 Cfr. fe ministerial de lugar y de cadáveres emitida por un agente del Ministerio Público de Chihuahua y dos testigos de asistencia el 6 de noviembre de 2001 (expediente de anexos a la demanda, tomo IX, anexo 33, folios 2661 a 2667).
- 237 Cfr. certificados de autopsia de los cuerpos no identificados 188/2001, 189/2001 y 190/2001 emitidos por un Médico Legista de la Oficina Técnica de Servicios Periciales de la Procuraduría de Chihuahua, el 9 de noviembre de 2001 (expediente de anexos a la demanda, tomo IX, anexos 40, 41 y 42, folios 2696, 2697, 2699, 2700, 2702 y 2703).
- 238 La fe ministerial de lugar y de cadáveres señala lo siguiente: “blusa a rayas de colores blanco, rosa y rojo la cual se encuentra desgarrada de su parte superior derecha” (Cfr. fe ministerial de lugar y de cadáveres, supra nota 238, folio 2662). Por su parte, el certificado de autopsia se refiere a “blusa roja

terior derecho y *brassier*; ambas prendas levantadas por encima de la región pectoral, así como calcetines blancos desgarrados. El estado de conservación del cuerpo era incompleto, encontrándose en una posición decúbito dorsal, con su extremidad cefálica en dirección al oriente, sus extremidades inferiores en dirección opuesta y flexionadas, mientras que sus extremidades superiores se encontraban unidas entre sí en la región lumbar, con un cordón negro el cual daba dos vueltas en cada muñeca, con dos nudos en la muñeca derecha y tres en la mano izquierda. El cordón rodeaba el cuerpo en su totalidad por la región abdominal. Al retirarse el cordón se apreciaron marcas equimóticas alrededor de las muñecas. La piel presentaba coloración de violácea a negruzca. El cráneo y el cuello se presentaron descarnados, así como la región clavicular derecha, hombro derecho, tercio superior de brazo derecho y la región pectoral derecha. El cráneo presentaba algunos cabellos adheridos. Ausencia de región mamaria derecha. Ausencia parcial de partes del pezón de la región mamaria izquierda. Ambas manos presentaban desprendimiento de la piel a este nivel en forma de guante. El cadáver presentaba fauna cadavérica. Bajo el cráneo, sobre el piso de tierra, se encontró una mancha rojiza; se estableció causa de la muerte indeterminada y el tiempo de la muerte de 8 a 12 días;

en cuanto a Claudia Ivette González, vestía blusa blanca de tirantes y *brassier* de color claro. Su estado de conservación era incompleto. Se encontraba en una posición decúbito lateral derecho, con la extremidad cefálica apuntando hacia el oriente, de las extremidades superiores la derecha por debajo del tórax y la izquierda semi flexionada y separada del cuerpo. La extremidad inferior derecha extendida y hacia el lado opuesto de la extremidad cefálica y la izquierda flexionada a la altura del pliegue de la rodilla. Presencia de vegetación propia del lugar. Cráneo descarnado con escasa presencia de cuero cabelludo. Ausencia de tejido en cuello y tórax. Se establece causa de la muerte indeterminada y el tiempo de la muerte de 4 a 5 semanas, y

en relación con el cuerpo de Laura Berenice Ramos Monárrez, vestía blusa blanca de tirantes de cuello en V y *brassier* color negro colocados ambos por encima de la región mamaria y se observaba en el pezón derecho herida plana de 5 mm que cercenó la punta del mismo. El estado de conservación del cuerpo era incompleto. Se encontraba en posición decúbito dorsal con la extremidad cefálica apuntando hacia el sur, las extremidades inferiores en dirección contraria y las superiores extendidas por encima de la extremidad cefálica. Presentaba acartonamiento en la piel. El cráneo descarnado en su parte posterior. Cabello escaso con cortes irregulares. Se encontraba cubierto de vegetación propia del lugar. Se establece causa de la muerte indeterminada y el tiempo de la muerte de 4 a 6 semanas²³⁹.

El 2 de febrero de 2002 los peritos de campo que realizaron el levantamiento de los cadáveres en noviembre de 2001 emitieron un dictamen criminalístico²⁴⁰ en el que indi-

con blanco y anarajanda desgarrada que le falta parte del lado derecho” (Cfr. certificado de autopsia del cuerpo no identificado 188/2001, supra nota 239, folio 2696).

239 Se hace notar que en el acta de levantamiento del cadáver se establece tiempo de muerte de 3 a 4 semanas (Cfr. acta de levantamiento de cadáver del cuerpo no identificado No. 190/2001, supra nota 234, folio 2681). Por su parte, en el certificado de autopsia se determina un tiempo de muerte de 4 a 6 semanas. (Cfr. certificado de autopsia del cuerpo no identificado 190/2001, supra nota 239, folio 2703).

240 Cfr. dictamen de criminalística emitido por peritos oficiales de la Procuraduría General del estado de Chihuahua en las áreas de criminalística de campo, fotografía forense y excavación forense el 2 de febrero de 2002 (expediente de anexos a la demanda, tomo IX, anexo 62, folios 2914 a 2920).

caron, *inter alia*, que “es posible establecer que la[s] agresiones] fueron perpetradas en el lugar del levantamiento”. Agregaron que pese a que no fue posible mediante autopsia de ley determinar que hubo violación sexual, “debido a las condiciones de semi desnudez en las que se [...] encontraron], es posible establecer con alto grado de probabilidad que se trata de [...] crímen[es] de índole sexual”.

Específicamente, respecto de la joven Herrera, concluyeron que “[p]or el grado de dificultad que se apreciaba en el amarre que presentaba [...] de la cintura a sus extremidades superiores, [era] posible establecer que [...] llegó maniatada al lugar de los hechos”; que en relación a la ausencia de tejido blando desde el tórax hasta la extremidad cefálica era “posible establecer que [...] presentaba alguna lesión en dichas regiones, que le causar[on] la muerte”, y que era “factible suponer que la causa del deceso fuera por estrangulamiento”.

En cuanto a la joven Ramos, los peritos concluyeron que en base a los hematomas que se apreciaron en diferentes tejidos óseos era “posible establecer que [...] fue severamente golpeada antes de su deceso”.

En relación con dictámenes criminalísticos realizados por peritos de campo, el 9 de julio de 2003 el Director de Medicina Forense hizo de conocimiento del Juzgado Séptimo Penal que “un perito en criminalística de campo no se encuentra capacitado para determinar cuestiones estrictamente médicas, como lo es determinar la causa de la muerte de cada uno de los cadáveres que se mencionan en las diferentes fojas del expediente [...], así como tampoco es posible que [...] determine la data estimada del fallecimiento de cada uno, esto corresponde al área de medicina legal”²⁴¹.

En la resolución de la Sala Cuarta del Tribunal de Chihuahua emitida el 14 de julio de 2005 se estableció, en referencia al dictamen criminalístico (*supra* párr. 213), que los “peritos hablan de probabilidad y éstas no son más que suposiciones, conjeturas, las que por su carácter de índole subjetivo [...] no son, en este caso, medios adecuados para llegar a la verdad histórica y legal de los verdaderos acontecimientos”²⁴².

El 18 de noviembre de 2005 el Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF) realizó una segunda autopsia de los restos de la joven Herrera²⁴³. Dicho equipo estableció que la autopsia realizada el 6 de noviembre de 2001 (*supra* párr. 212) no tuvo en cuenta los principios generales en los que debe basarse una correcta necropsia médico legal, por lo que “[a]l carecer de estas normas no se arriba a los objetivos de una autopsia médico legal [...]. Inclusive en algún punto de su redacción lleva a [...] confusión [y] carece de la profundidad necesaria para realizar un diagnóstico diferido al no ser completa la necropsia y carecer de estudios complementarios”. El EAAF concluyó que “[d]e la lectura de [la] autopsia no se pueden sacar conclusiones válidas, dad[la] la pobre descripción de los exámenes interno y externo, los cuales, hubiesen permitido establecer una hipótesis fundada de la causa de la muerte”. Respecto de la joven Ramos, la familia sólo contaba

241 Cfr. manifestación efectuada por el Director de la Dirección de Servicios Periciales y Medicina Forense de la Procuraduría General de Justicia y consignada en un acuerdo firmado por el Juez Séptimo Penal del Distrito Judicial Morelos el 9 de julio de 2003 (expediente de anexos a la demanda, tomo IX, anexo 74, folios 2982 a 2983).

242 Cfr. sentencia de 14 de julio de 2005 emitida por la Cuarta Sala Penal del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Chihuahua (expediente de anexos a la demanda, tomo X, anexo 83, folios 3422 a 3500).

243 Cfr. reautopsia de Esmeralda Herrera Monreal efectuada por Luis Alberto Bosio el 18 de noviembre de 2005 (expediente de fondo, tomo VII, folio 2481).

con una clavícula, ya que habían incinerado los demás restos, por lo que la entregaron al EAAF para que confirmaran su identidad²⁴⁴. Los restos de la joven González no fueron incluidos en los casos a reexaminar por el EAAF ante la negativa de los familiares²⁴⁵.

A pesar de las deficiencias en las primeras etapas de las investigaciones, especialmente en el procedimiento para la realización de las autopsias -a las que el Tribunal se referirá en detalle más adelante- es posible concluir que Esmeralda Herrera Monreal, al estar maniatada en la espalda, desnuda en la parte inferior del cuerpo, con la camiseta y *brassier* por encima de la zona pectoral, sin región mamaria derecha y con daños en partes del pezón izquierdo (supra párr. 212), sufrió un ensañamiento tal que le debió causar severos sufrimientos físicos y psíquicos en forma previa a su muerte.

En cuanto a Laura Berenice Ramos Monárrez y Claudia Ivette González, no es posible para este Tribunal, por las señaladas deficiencias en las primeras etapas de las investigaciones, diferenciar científicamente cuáles signos fueron causados por agresión y cuáles por el paso del tiempo. Por ello, la Corte debe tener en consideración los diversos factores que se dieron respecto a la desaparición de las víctimas. En concreto, que el trato sufrido durante el tiempo que permanecieron secuestradas antes de su muerte con toda probabilidad les causó, al menos, un sufrimiento psicológico agudo, y que muy posiblemente los hechos acaecidos antes de su muerte, al igual que en el caso de la Esmeralda Herrera Monreal, tuvieron un móvil sexual, pues las jóvenes fueron encontradas semi desnudas en la parte inferior del cuerpo y Laura Berenice Ramos Monárrez con la blusa y el *brassier* levantadas por encima de los senos (supra párr. 212). Lo anterior se une al hecho de que **en Ciudad Juárez, al momento de la desaparición de las víctimas, existían numerosos casos análogos al presente en los que las mujeres presentaban signos de “violencia sexual” (supra párrs. 116 y 117).**

Las tres víctimas estuvieron privadas de su libertad antes de su muerte. Por las deficiencias en los certificados de autopsia, el Tribunal no puede determinar con certeza cuanto tiempo duró su secuestro.

3. La violencia contra la mujer en el presente caso

La Comisión y los representantes se refirieron a lo vivido por las jóvenes González, Ramos y Herrera como “violencia contra la mujer”. Los representantes alegaron que “los asesinatos del presente caso coinciden en su infinita crueldad, y son crímenes de odio contra estas niñas y mujeres juarenses, crímenes misóginos acunados en una enorme tolerancia -e impulso social y estatal- a la violencia genérica contra las mujeres”.

El Estado reconoció “[l]a situación de violencia contra la mujer en Ciudad Juárez [...] como un problema que debe combatirse en forma integral”.

Antes de analizar la posible responsabilidad internacional del Estado en este caso, la Corte considera pertinente establecer si la violencia que sufrieron las tres víctimas constituye violencia contra la mujer según la Convención Americana y la Convención Belém do Pará.

En el caso Penal Castro Castro vs. Perú, la Corte se refirió a algunos al-

244 Cfr. comparecencia de Benita Monárrez Salgado ante un agente del Ministerio Público de Chihuahua el 24 de julio de 2006 (expediente de fondo, tomo VII, folio 2718).

245 Cfr. dictamen en antropología y genética forense, emitido por el Equipo Argentino de Antropología Forense respecto a Esmeralda Herrera Monreal el 12 de junio de 2006 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XXX, anexo 50, legajo I, tomo I, folio 10341).

cances del artículo 5 de la Convención Americana en cuanto a los aspectos específicos de violencia contra la mujer; considerando como referencia de interpretación las disposiciones pertinentes de la Convención Belém do Pará y la Convención sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, ya que estos instrumentos complementan el corpus juris internacional en materia de protección de la integridad personal de las mujeres, del cual forma parte la Convención Americana²⁴⁶.

La Convención Belém do Pará define la violencia contra la mujer como “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”²⁴⁷.

Esta Corte ha establecido “que no toda violación de un derecho humano cometida en perjuicio de una mujer conlleva necesariamente una violación de las disposiciones de la Convención de Belém do Pará”²⁴⁸.

En el presente caso, la Corte toma nota, en primer lugar, del reconocimiento del Estado con respecto a la situación de violencia contra la mujer en Ciudad Juárez (supra párr. 222), así como su señalamiento con respecto a que los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez “se encuentran influenciados por una cultura de discriminación contra la mujer” (supra párr. 129).

En segundo lugar, el Tribunal observa lo establecido supra (párr. 133) en cuanto a que los informes de la Relatoría de la CIDH, del CEDAW y de Amnistía Internacional, entre otros, señalan que muchos de los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez son manifestaciones de violencia basada en género.

En tercer lugar, las tres víctimas de este caso eran mujeres jóvenes, de escasos recursos, trabajadoras o estudiantes, como muchas de las víctimas de los homicidios en Ciudad Juárez (supra párr. 123). Las mismas fueron hechas desaparecer y sus cuerpos aparecieron en un campo algodoner. Se ha tenido como probado que sufrieron graves agresiones físicas y muy probablemente violencia sexual de algún tipo antes de su muerte.

Todo esto lleva a la Corte a concluir que las jóvenes González, Ramos y Herrera fueron víctimas de violencia contra la mujer según la Convención Americana y la Convención Belém do Pará. Por los mismos motivos, el Tribunal considera que los homicidios de las víctimas fueron por razones de género y están enmarcados dentro de un reconocido contexto de violencia contra la mujer en Ciudad Juárez. Corresponde ahora analizar si la violencia perpetrada contra las víctimas, que terminó con sus vidas, es atribuible al Estado.

4. Deber de respeto, garantía y no discriminación de los derechos consagrados en los artículos 4, 5 y 7 de la Convención Americana y acceso a la justicia conforme a los artículos 8 y 25 de la misma

La Comisión Interamericana no alegó la violación de los artículos 5 y 7 de la

246 Cfr. Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C No. 160, párr. 276.

247 Artículo 1 de la Convención Belém do Pará.

248 Caso Perozo y otros Vs. Venezuela, supra nota 22, párr. 295.

Convención en perjuicio de las víctimas. Teniendo esto en cuenta, la Corte reitera que las presuntas víctimas y sus representantes pueden invocar la violación de otros derechos distintos a los ya comprendidos en la demanda, en tanto son ellos titulares de todos los derechos consagrados en la Convención, mientras ello se atenga a los hechos ya contenidos en la demanda²⁴⁹, la que constituye el marco fáctico del proceso²⁵⁰. Por otra parte, el momento para que las presuntas víctimas o sus representantes ejerzan plenamente aquel derecho de *locus standi in iudicio* es el escrito de solicitudes, argumentos y pruebas²⁵¹.

En el presente caso, los alegatos de los representantes relativos a la supuesta violación de los artículos 5 y 7 de la Convención fueron sometidos al Tribunal en su escrito de solicitudes y argumentos y se basan en hechos contemplados en la demanda de la Comisión. Por ello, la Corte los analizará.

El Tribunal ha establecido que, de acuerdo con el artículo 1.1 de la Convención, los Estados están obligados a respetar y garantizar los derechos humanos reconocidos en ella. La responsabilidad internacional del Estado se funda en actos u omisiones de cualquier poder u órgano de éste, independientemente de su jerarquía, que violen la Convención Americana²⁵².

En cuanto al deber de respeto, la Corte ha sostenido que la primera obligación asumida por los Estados Partes, en los términos del citado artículo, es la de “respetar los derechos y libertades” reconocidos en la Convención. Así, en la protección de los derechos humanos, está necesariamente comprendida la noción de la restricción al ejercicio del poder estatal²⁵³.

Sobre la obligación de garantía la Corte ha establecido que puede ser cumplida de diferentes maneras, en función del derecho específico que el Estado deba garantizar y de las particulares necesidades de protección²⁵⁴. Esta obligación implica el deber de los Estados de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos²⁵⁵. Como parte de dicha obligación, el Estado está en el deber jurídico de “prevenir, razonablemente, las

249 Cfr. Caso “Cinco Pensionistas” Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de febrero de 2003. Serie C No. 98, párr. 155; Caso *Kawas Fernández Vs. Honduras*, supra nota 190, párr. 127, y Caso *Escher y otros Vs. Brasil*, supra nota 46, párr. 191.

250 Cfr. Caso de la “Masacre de Mapiripán” Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134, párr. 59; Caso *Escher y otros Vs. Brasil*, supra nota 46, párr. 63, y Caso *Garibaldi Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de septiembre de 2009. Serie C No. 203, párr. 59.

251 Cfr. Caso de la “Masacre de Mapiripán” Vs. Colombia, supra nota 252, párr. 56; Caso *Perozo y otros Vs. Venezuela*, supra nota 22, párr. 33, y Caso *Reverón Trujillo Vs. Venezuela*, supra nota 47, párr. 135.

252 Cfr. Caso *Cantoral Huamani y García Santa Cruz Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de julio de 2007. Serie C No. 167, párr 79 y Caso *Kawas Fernández Vs. Honduras*, supra nota 190, párrs. 72 y 73.

253 Cfr. La expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, párr. 21.

254 Cfr. Caso de la “Masacre de Mapiripán” Vs. Colombia, supra nota 252, párrs. 111 y 113; Caso *Perozo Vs. Venezuela*, supra nota 22, párr. 298, y Caso *Anzualdo Castro Vs. Perú*, supra nota 30, párr. 62.

255 Cfr. Caso *Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*, Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 166; Caso *Kawas Fernández Vs. Honduras*, supra nota 190, párr. 137, y Caso *Anzualdo Castro Vs. Perú*, supra nota 30, párr. 62.

violaciones de los derechos humanos, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación”²⁵⁶. Lo decisivo es dilucidar “si una determinada violación [...] ha tenido lugar con el apoyo o la tolerancia del poder público o si éste ha actuado de manera que la trasgresión se haya cumplido en defecto de toda prevención o impunemente”²⁵⁷.

Corresponde entonces al Tribunal verificar si México cumplió con sus obligaciones de respetar y garantizar los derechos a la vida, la integridad personal y a la libertad personal de las jóvenes González, Ramos y Herrera.

4.1. Deber de respeto

La Comisión alegó que “en el presente caso [...] todavía no se sabe si los asesinos son particulares o agentes estatales, dado que los tres casos siguen en la impunidad”.

Según los representantes, “de acuerdo con lo que se desprende de los testimonios, en los casos de Laura Berenice y Claudia Ivette las madres habían señalado algún tipo de relación entre agentes del Estado y la desaparición de sus hijas”. En particular, señalaron que la señora Monárrez testificó en el 2003 que al momento de los hechos su hija tenía relación con un policía judicial, pero que el Estado no lo llamó a declarar hasta el 2007.

De otra parte, los representantes señalaron que “[s]i bien no tenemos elementos de prueba directos, a lo largo del presente escrito hemos manifestado algunas circunstancias que el Estado no ha logrado aclarar” y que mantienen el caso en la impunidad. Según los representantes, dicha impunidad “lleva a plantear dos hipótesis en cuanto a los autores materiales de la desaparición, tortura y asesinato de Esmeralda, Laura y Claudia: a) Los autores eran agentes de la autoridad o b) Eran particulares organizados protegidos desde el Estado”.

El Estado negó que hubiera responsabilidad de agentes del Estado en los homicidios de las víctimas.

Tanto la Comisión como los representantes hacen alusión a la posible participación de agentes estatales sin proporcionar prueba al respecto, más allá de la declaración de la señora Monárrez²⁵⁸. El hecho de que la impunidad en el presente caso impida conocer si los perpetradores son agentes estatales o particulares actuando con su apoyo y tolerancia, no puede llevar a este Tribunal a presumir que sí lo fueron y condenar automáticamente al Estado por el incumplimiento del deber de respeto. Por tanto, no se puede atribuir al Estado responsabilidad internacional por violaciones a los derechos sustantivos consagrados en los artículos 4, 5 y 7 de la Convención Americana.

4.2. Deber de garantía

256 Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo, supra nota 257, párr. 174 y Caso Anzualdo Castro Vs. Perú, supra nota 30, párr. 62

257 Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo, supra nota 257, párr. 173; Caso Godínez Cruz Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 20 de enero de 1989. Serie C No. 5, párr. 182, y Caso Gangaram Panday Vs. Surinam. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de enero de 1994. Serie C No. 16, párr. 62.

258 Cfr. testimonio rendido ante fedatario público por la señora Monárrez Salgado el 23 de julio de 2006 (expediente de anexos a la contestación a la demanda, tomo XXXVI, anexo 50 legajo 2 tomo I, folio 13082).

La Corte reitera que no basta que los Estados se abstengan de violar los derechos, sino que es imperativa la adopción de medidas positivas, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre²⁵⁹.

Los derechos a la vida y a la integridad personal revisten un carácter esencial en la Convención. De conformidad con el artículo 27.2 del referido tratado, esos derechos forman parte del núcleo inderogable, pues no pueden ser suspendidos en casos de guerra, peligro público u otras amenazas.

Asimismo, el Tribunal ha establecido que el derecho a la vida juega un papel fundamental en la Convención Americana, por ser el presupuesto esencial para el ejercicio de los demás derechos. Los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones que se requieran para que no se produzcan violaciones de ese derecho inalienable y, en particular, el deber de impedir que sus agentes atenten contra él. La observancia del artículo 4, relacionado con el artículo 1.1 de la Convención Americana, no sólo presupone que ninguna persona sea privada de su vida arbitrariamente (obligación negativa), sino que además requiere que los Estados adopten todas las medidas apropiadas para proteger y preservar el derecho a la vida (obligación positiva)²⁶⁰, conforme al deber de garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos de todas las personas bajo su jurisdicción²⁶¹.

Respecto de la obligación de garantizar el derecho reconocido en el artículo 5 de la Convención Americana, ésta implica el deber del Estado de prevenir e investigar posibles actos de tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes. Al respecto, el Tribunal ha señalado que

a la luz de la obligación general de garantizar a toda persona bajo su jurisdicción los derechos humanos consagrados en la Convención, establecida en el artículo 1.1 de la misma, en conjunto con el derecho a la integridad personal conforme al artículo 5 (Derecho a la Integridad Personal) de dicho tratado, existe la obligación estatal de iniciar de oficio e inmediatamente una investigación efectiva que permita identificar, juzgar y sancionar a los responsables, cuando existe denuncia o razón fundada para creer que se ha cometido un acto de tortura²⁶².

En lo que se refiere al artículo 7.1 de la Convención, esta Corte ha sostenido que éste consagra en términos generales el derecho a la libertad y seguridad y que los demás numerales del artículo 7 reconocen diversas garantías que deben

259 Cfr. Caso Baldeón García Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de abril de 2006. Serie C No. 147, párr. 81; Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 154; y Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140, párr. 111.

260 Cfr. Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala, supra nota 31, párr. 144; Caso del Penal Castro Castro Vs. Perú, supra nota 248, párr. 237, y Caso Vargas Areco Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 155, párr. 75.

261 Cfr. Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia, supra nota 261, párr. 120; Caso del Penal Castro Castro Vs. Perú, supra nota 248, párr. 237, y Caso Vargas Areco Vs. Paraguay, supra nota 262, párr. 75.

262 Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú, supra nota 248, párr. 345; Caso Vargas Areco Vs. Paraguay, supra nota 262, párr. 79 y Caso Bueno Alves Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C No. 164, párr. 89.

darse a la hora de privar a alguien de su libertad. De ahí se explica que la forma en que la legislación interna afecta al derecho a la libertad es característicamente negativa, cuando permite que se prive o restrinja la libertad. Siendo, por ello, la libertad siempre la regla y la limitación o restricción siempre la excepción²⁶³. Consecuentemente, el Estado debe prevenir que la libertad de los individuos se vea menoscabada por la actuación de agentes estatales y terceros particulares, así como investigar y sancionar los actos violatorios de este derecho.

Corresponde ahora al Tribunal analizar si el Estado previno adecuadamente la desaparición, vejámenes y muerte sufridas por las tres víctimas y si investigó las mismas con debida diligencia. En otras palabras, si cumplió con el deber de garantía de los artículos 4, 5 y 7 de la Convención Americana, conforme al artículo 1.1 de la misma y al artículo 7 de la Convención Belém do Pará, que complementa el corpus juris internacional en materia de prevención y sanción de la violencia contra la mujer²⁶⁴, y si permitió un acceso a la justicia a los familiares de las tres víctimas, conforme lo estipulan los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma.

4.2.1. Deber de prevención de los derechos a la libertad personal, integridad personal y vida de las víctimas

La Comisión alegó que el Estado “no adoptó medidas razonables para proteger la vida y prevenir los asesinatos” de las víctimas “aunque tenía conocimiento del riesgo inminente que corrían de ser asesinadas por haber sido reportadas como desaparecidas a la fecha de los hechos”. En similar sentido, señaló que la información aportada por el Estado durante el trámite ante ella “no indica que se implementaron normas y prácticas orientadas a garantizar una orden de búsqueda inmediata ante las denuncias de desaparición, o que existieran disposiciones sancionadoras ante una deficiente respuesta de funcionarios estatales frente a las mismas”.

Los representantes señalaron que “las autoridades mexicanas al momento de que ocurrieron las desapariciones de las víctimas tenían conocimiento de que existía un riesgo real e inmediato para la vida de estas”, “[d]ebido a que, los casos aquí expuestos forman parte del patrón de violencia contra mujeres y niñas, y el Estado no tomó las medidas necesarias con la debida diligencia para evitarlo”.

El Estado alegó que “ha cumplido con sus obligaciones de prevención, investigación y sanción en cada uno de los casos”.

La Corte ha establecido que el deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales. Es claro, a su vez, que la obligación de prevenir es de medio o comportamiento y no se demuestra su incumplimiento por el

263 Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez. Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, párr. 53.

264 Cfr. Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú, supra nota 248, párr. 276.

mero hecho de que un derecho haya sido violado²⁶⁵.

La Convención Belém do Pará define la violencia contra la mujer (*supra* párr. 226) y en su artículo 7.b obliga a los Estados Partes a utilizar la debida diligencia para prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia.

Desde 1992 el CEDAW estableció que "los Estados también pueden ser responsables de actos privados si no adoptan medidas con la diligencia debida para impedir la violación de los derechos o para investigar y castigar los actos de violencia e indemnizar a las víctimas"²⁶⁶. En 1993 la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer de la Asamblea General de las Naciones Unidas instó a los Estados a "[p]roceder con la debida diligencia a fin de prevenir, investigar y, conforme a la legislación nacional, castigar todo acto de violencia contra la mujer, ya se trate de actos perpetrados por el Estado o por particulares"²⁶⁷ y lo mismo hizo la Plataforma de Acción de la Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing²⁶⁸. En el 2006 la Relatora Especial sobre violencia contra la mujer de la ONU señaló que "[t]omando como base la práctica y la *opinio juris* [...] se puede concluir que hay una norma del derecho internacional consuetudinario que obliga a los Estados a prevenir y responder con la debida diligencia a los actos de violencia contra la mujer"²⁶⁹.

En el caso *Maria Da Penha Vs. Brasil* (2000), presentado por una víctima de violencia doméstica, la Comisión Interamericana aplicó por primera vez la Convención Belém do Pará y decidió que el Estado había menoscabado su obligación de ejercer la debida diligencia para prevenir, sancionar y erradicar la violencia doméstica, al no condenar y sancionar al victimario durante quince años pese a las reclamaciones oportunamente efectuadas²⁷⁰. La Comisión concluyó que dado que la violación forma parte de un "patrón general de negligencia y falta de efectividad del Estado", no sólo se violaba la obligación de procesar y condenar, sino también la de prevenir estas prácticas degradantes²⁷¹.

De otra parte, la Relatoría Especial sobre la violencia contra la mujer de la ONU ha

265 Cfr. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo, *supra* nota 257, párr. 166; Caso Perozo y otros Vs. Venezuela, *supra* nota 22, párr. 149, y Caso Anzualdo Castro Vs. Perú, *supra* nota 30, párr. 63.

266 Cfr. CEDAW, Recomendación general 19: La Violencia contra la Mujer, 11° período de sesiones, 1992, U.N. Doc. HRINGEN1/Rev.1 at 84 (1994), párr. 9.

267 Cfr. Naciones Unidas, Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer. Resolución de la Asamblea General 48/104 del 20 de diciembre de 1993. A/RES/48/104, 23 de febrero de 1994, artículo 4.c.

268 Naciones Unidas, Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 4 al 15 de septiembre de 1995, Declaración y Plataforma de Acción de Beijing aprobada en la 16° sesión plenaria celebrada el 15 de septiembre de 1995. A/CONF.177/20/Rev.1, página 54, párr. 124 b.

269 Informe de la Relatora Especial sobre violencia contra la mujer, *supra* nota 64.

270 CIDH, Caso 12.051, Informe No. 54/01, *Maria Da Penha Maia Fernandes vs. Brasil*, Informe Anual, 2000, OEA/Ser.L/V/II.111 Doc.20 rev. (2000).

271 CIDH, *Maria Da Penha Maia Fernandes vs. Brasil*, *supra* nota 272, párr. 56. En el mismo sentido se han pronunciado el CEDAW. Así, en el caso *A.T. Vs. Hungría* (2005), determinó que el Estado no había cumplido las obligaciones establecidas en la Convención para prevenir la violencia contra la víctima y protegerla. En particular, señaló que "preocupa especialmente que no se haya promulgado legislación específica que combata la violencia doméstica y el acoso sexual, y la inexistencia de órdenes judiciales de amparo o de abandono del hogar, o de albergues para la protección inmediata de las mujeres víctimas de violencia doméstica" (Cfr. CEDAW, Comunicación No. 2/2003, *Sra. A. T. Vs. Hungría*, 32° período de sesiones, 26 de enero de 2005 párr. 9.3). En similar sentido, en el caso *Yildirim Vs. Austria*, en el cual la víctima fue asesinada por su esposo, el CEDAW encontró que el Estado había faltado a su deber de debida diligencia por no haberlo detenido (Cfr. CEDAW, Comunicación No. 6/2005, *Fatma Yildirim Vs. Austria*, 39° período de sesiones, 23 de julio a 10 de agosto de 2007, párr. 12.1.4 y 12.1.5).

proporcionado directrices sobre qué medidas deben tomar los Estados para cumplir con sus obligaciones internacionales de debida diligencia en cuanto a prevención, a saber: ratificación de los instrumentos internacionales de derechos humanos; garantías constitucionales sobre la igualdad de la mujer; existencia de leyes nacionales y sanciones administrativas que proporcionen reparación adecuada a las mujeres víctimas de la violencia; políticas o planes de acción que se ocupen de la cuestión de la violencia contra la mujer; sensibilización del sistema de justicia penal y la policía en cuanto a cuestiones de género, accesibilidad y disponibilidad de servicios de apoyo; existencia de medidas para aumentar la sensibilización y modificar las políticas discriminatorias en la esfera de la educación y en los medios de información, y reunión de datos y elaboración de estadísticas sobre la violencia contra la mujer²⁷².

Asimismo, según un Informe del Secretario General de la ONU:

Es una buena práctica hacer que el entorno físico sea seguro para las mujeres, y se han utilizado comunitarias auditorías de seguridad para detectar los lugares peligrosos, examinar los temores de las mujeres y solicitar a las mujeres sus recomendaciones para mejorar su seguridad. La prevención de la violencia contra la mujer debe ser un elemento explícito en la planificación urbana y rural y en el diseño de los edificios y residencias. Forma parte de la labor de prevención el mejoramiento de la seguridad del transporte público y los caminos que emplean las mujeres, por ejemplo hacia las escuelas e instituciones educacionales, los pozos, los campos y las fábricas²⁷³.

De todo lo anterior, se desprende que los Estados deben adoptar medidas integrales para cumplir con la debida diligencia en casos de violencia contra las mujeres. En particular, deben contar con un adecuado marco jurídico de protección, con una aplicación efectiva del mismo y con políticas de prevención y prácticas que permitan actuar de una manera eficaz ante las denuncias. La estrategia de prevención debe ser integral, es decir, debe prevenir los factores de riesgo y a la vez fortalecer las instituciones para que puedan proporcionar una respuesta efectiva a los casos de violencia contra la mujer. Asimismo, los Estados deben adoptar medidas preventivas en casos específicos en los que es evidente que determinadas mujeres y niñas pueden ser víctimas de violencia. Todo esto debe tomar en cuenta que en casos de violencia contra la mujer, los Estados tienen, además de las obligaciones genéricas contenidas en la Convención Americana, una obligación reforzada a partir de la Convención Belém do Pará. La Corte pasará ahora a analizar las medidas adoptadas por el Estado hasta la fecha de los hechos del presente caso para cumplir con su deber de prevención.

El Estado alegó que “a partir del contexto de violencia en Ciudad Juárez reconocido por las autoridades gubernamentales, se tomaron y se siguen adoptando, todas las medidas que se consideraron necesarias para evitar que los hechos de violencia contra las mujeres se repitieran”. Asimismo, señaló que ha quedado demostrado “el fortalecimiento de la capacidad y de la infraestructura institucional orientadas a que las

272 Cfr. Naciones Unidas, La violencia contra la mujer en la familia: Informe de la Sra. Radhika Coomaraswamy, Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias, presentado de conformidad con la resolución 1995/85 de la Comisión de Derechos Humanos, UN Doc. E/CN.4/1999/68, 10 de marzo de 1999, párr. 25.

273 Naciones Unidas, Asamblea General, Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer. Informe del Secretario General, Sexagésimo primer período de sesiones, A/61/122/Add.1, 6 de julio de 2006, párr. 352.

investigaciones en los casos de violencia contra las mujeres sean efectivas y representen un seguimiento judicial consistente”, así como “los amplios programas orientados a erradicar patrones socioculturales discriminatorios en contra de la mujer, como políticas integrales de prevención, programas de atención a víctimas del delito, participación ciudadana, y capacitación de funcionarios públicos”.

La Comisión señaló que existía una “ausencia de medidas estatales efectivas ante la desaparición y posterior muerte de las víctimas” y que “para la época en que ocurrieron los hechos, el Estado no había adoptado las políticas ni las medidas necesarias para garantizar la efectiva prevención, investigación, y sanción de hechos violentos contra las mujeres”.

Los representantes alegaron de manera general que “ninguna de las pocas acciones adoptadas por las autoridades desde 1993 hasta 2001 y los recursos económicos destinados pueden considerarse como medidas efectivas para prevenir la violencia contra las mujeres y las niñas”.

De la prueba allegada al Tribunal se desprende, en primer lugar, que México creó la Fiscalía Especial para la Investigación de Homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez de la Procuraduría de Justicia de Chihuahua (en adelante la “FEIHM”) en 1998²⁷⁴, como respuesta a la Recomendación No. 44/98 de la CNDH²⁷⁵. Según el Estado, dicha Fiscalía fue creada como “una primera respuesta al fenómeno de violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez”.

Al respecto, el Informe de la Relatoría de la CIDH de 2003 señaló que según lo que informaron autoridades del estado de Chihuahua durante la visita de la Relatora en el 2002, dicha Fiscalía “ha[bía] puesto en marcha las medidas necesarias para reaccionar pronta y adecuadamente” frente a los homicidios, estaba formada por agentes “con capacitación especializada”, que la misma había sido “dotada de capacidad técnica para responder más eficazmente a esos delitos”, que se habían instalado diversos sistemas de información y que cada uno de los homicidios “se había asignado a determinado grupo de agentes encargados de la investigación en todas sus etapas, para evitar el posible costo que implica la pérdida de información y garantizar la integridad de la investigación”²⁷⁶.

En cuanto a los logros de la FEIHM, destaca la respuesta del Estado al Informe del CEDAW en el 2005, en la cual indicó que “su instalación generó un proceso de investigación que ha llevado a obtener resultados favorables y ha permitido la identificación, enjuiciamiento y sanción de los responsables en el 45.72% de los casos”²⁷⁷. Al respecto, la Corte observa lo establecido previamente (supra párr. 159), en cuanto a que en el año 2005 alrededor de un 38% de los casos de homicidios de mujeres en Ciudad Juárez contaban con sentencias condenatorias o sanciones. En segundo lugar, la Corte observa

274 Cfr. Informe de México producido por el CEDAW, supra nota 64, folio 1922; CNDH, Informe Especial, supra nota 66, folio 2168, y Amnistía Internacional, Muertes intolerables, supra nota 64, folio 2265.

275 Cfr. Informe de México producido por el CEDAW, supra nota 64, folio 1963. Según la CNDH, la creación de dicha Fiscalía obedeció a que “las investigaciones de todos los homicidios que se suscitaban en Ciudad Juárez, Chihuahua, de 1993 a 1996, estaban a cargo del grupo de homicidios de la Policía Judicial de la misma entidad federativa” y según Amnistía Internacional, “fue un reclamo de las organizaciones locales desde 1996 dada la incapacidad de la [Procuraduría General de Justicia del Estado] de responder a la situación” (Cfr. CNDH, Informe Especial, supra nota 66, folio 2168 y Amnistía Internacional, Muertes intolerables, supra nota 64, folio 2278).

276 Cfr. CIDH, Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, México, supra nota 64, folio 1752.

277 Cfr. Informe de México producido por el CEDAW, supra nota 64, folio 1963.

que en la misma respuesta del Estado al Informe del CEDAW se precisa que la cifra de 45.72% de sentencias se refiere a los delitos no sexuales, mientras que de los 92 delitos sexuales documentados, sólo 4 habían recibido sentencia²⁷⁸ (supra párr. 161).

De otra parte, la FEIHM tuvo varios fiscales especiales²⁷⁹, la mayoría con una permanencia de unos cuantos meses, y la información con la que contaba era insuficiente para realizar un análisis integral sobre los homicidios y desapariciones ocurridos en Ciudad Juárez, así como del impacto de la FEIHM en dicha situación²⁸⁰.

Finalmente, según el Informe de la Relatoría de la CIDH del año 2003, “[l]a información disponible refleja que los esfuerzos desplegados para mejorar la reacción frente a esos crímenes a través de la Fiscalía Especial han alcanzado algunos logros” y que “[c]iertamente, la situación no es tan grave como en los primeros años, en que en algunos casos el único ‘expediente’ de un asesinato consistía en una bolsa de huesos”²⁸¹.

También consta en el expediente ante la Corte que el 27 de junio de 1998 fue publicada en el Periódico Oficial de estado de Chihuahua la “Ley Sobre el Sistema Estatal de Seguridad Pública”²⁸², pero el Estado no proporcionó argumentos ni prueba sobre cómo esta medida contribuyó a prevenir, según lo alegado, que “los hechos de violencia contra las mujeres se repitieran”.

La Corte toma nota de que, según la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del estado de Chihuahua reformada en 1998 y vigente en el 2001, es función de la Procuraduría General de Justicia del estado “[d]ictar las medidas adecuadas para combatir y erradicar la violencia contra la mujer y los niños, desarrollando para tal efecto mecanismos institucionales”²⁸³, así como “[o]rtorgar la protección que la ley prevé a los derechos de las víctimas”²⁸⁴.

Asimismo, la Corte constata que a nivel federal se creó el Instituto Nacional de Mujeres (en adelante el “INMUJERES”), a través de una ley publicada el 12 de enero de 2001 en el Diario Oficial²⁸⁵. Dicha ley estableció que el objeto general del INMUJERES es “promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros; el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país”²⁸⁶. Sin embargo, las actividades y programas del INMUJERES señalados en el expediente son posteriores al 2001, año de los homicidios de las víctimas, por lo que no es aplicable al presente caso.

278 Cfr. Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con los Homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez, Informe Final, supra nota 87, folios 14617 a 14651.

279 Cfr. Informe de México producido por el CEDAW, supra nota 64, folio 1937 y CNDH, Informe Especial, supra nota 66, folio 2235.

280 Cfr. CNDH, Informe Especial, supra nota 66, folio 2235 y Amnistía Internacional, Muertes intolerables, supra nota 64, folio 2278.

281 CIDH, Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, supra nota 64, folio 1752.

282 Cfr. Ley Sobre el Sistema Estatal de Seguridad Pública emitida por el H. Congreso del Estado, publicada en el Periódico Oficial del Estado No. 51 del 27 de junio de 1998 y reformada en el 2002, 2004 y 2005 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XLII, anexo 72, folios 15326 a 15364).

283 Cfr. artículo 35, fracción V de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua, publicada en el Periódico Oficial No. 79 del 1 de octubre de 1986, última reforma POE 2005.01.19/No. 6.

284 Cfr. artículo 35, fracción VI de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua, supra nota 285.

285 Cfr. Ley del Instituto Nacional de las Mujeres (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XLIII, anexo 86, folios 16010 a 16019).

286 Artículo 4 de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, supra nota 287, folio 16010.

México también hizo referencia a la creación en 1998 de un programa piloto denominado "Programa de Atención a Víctimas del Delito" y que en el 2000, como parte de dicho Programa, "se creó una base de datos para facilitar la búsqueda y localización de personas desaparecidas". Sin embargo, la Corte observa que no cuenta con información pertinente en el expediente para valorar dichas iniciativas.

Además, el Estado remitió como prueba un informe de la Procuraduría General de Justicia del estado de Chihuahua presentado ante la Comisión Interamericana en marzo del 2002, el cual señaló una serie de acciones adoptadas por parte del gobierno estatal. México no remitió prueba adicional sobre las diversas medidas señaladas en dicho documento. Asimismo, el Estado no profundizó sobre estas acciones en sus alegatos²⁸⁷ ni brindó información específica como la fecha y lugares en las que fueron implementadas, así como los resultados de las mismas. Esto impide que la Corte pueda valorarlas.

El Tribunal toma nota de que los informes de la Relatoría de la CIDH y de Amnistía Internacional, ambos del año 2003, hacían alusión a una serie de medidas tomadas por el Estado que incluían la ampliación de alumbrado público, pavimentación de caminos, incremento de seguridad en las zonas de alto riesgo, mejorar la selección de los conductores de autobuses que transportan trabajadores a toda hora, programas de control más estricto del consumo de alcohol y la instalación de dos líneas telefónicas de urgencia²⁸⁸. Sin embargo, dichos informes no proporcionan las fechas cuando se llevaron a cabo estas medidas, por lo cual le es imposible al Tribunal valorarlas como medidas de prevención adoptadas por México antes del 2001.

La Corte observa que informes nacionales e internacionales coinciden en que la prevención de los casos de homicidios de mujeres en Ciudad Juárez, así como la respuesta frente a ellos, ha sido ineficaz e insuficiente²⁸⁹. Según el Informe del CEDAW del 2005, no fue sino hasta el 2003 y sobre todo como seguimiento al Informe de la Relatoría de la CIDH "que se empezó a encarar de frente la necesidad de un programa global [el] integrado, con distintas y complementarias áreas de intervención". El CEDAW concluyó que "[c]onsiderando que en el presente hay una mayor voluntad política, sobretodo en las estructuras federales [...], no puede dejar de decirse que [...] desde 1993 en lo que respecta a la prevención, la investigación y la sanción [...], las políticas adoptadas y las medidas tomadas han sido ineficaces y han permitido un clima de impunidad"²⁹⁰.

Desde 1998 el Estado fue advertido públicamente de la problemática existente en Ciudad Juárez, por medio de la Recomendación No. 44 de la CNDH. En dicha Recomendación, la CNDH señaló que obtuvo argumentos:

que permiten señalar que las autoridades estatales han incurrido en una omisión

287 El Estado mencionó el Programa de Cero Tolerancia y el Operativo Crucero en sus alegatos pero no explicó los logros ni resultados de estos programas (Cfr. escrito de contestación de la demanda, expediente de fondo, tomo III, folio 1031). La Corte observa que en el documento de la Procuraduría descrito supra párr. 270, el Estado mencionó que los delitos disminuyeron como producto de estos programas, pero no brindó mayor explicación ni proporcionó prueba adicional al respecto.

Cfr. CIDH, Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, supra nota 64.

288 Cfr. CIDH, Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, supra nota 64, folio 1820 y Amnistía Internacional, Muertes Intolerables, supra nota 64, folio 2285.

289 Cfr. CIDH, Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, supra nota 64, folio 1749; Informe de México producido por el CEDAW, supra nota 64, folio 1924, y CNDH, Recomendación 44/1998, supra nota 72, folio 2155.

290 Informe de México producido por el CEDAW, supra nota 64, folios 1938 y 1926.

culposa al observar el crecimiento de este fenómeno social, y no atenderlo, controlarlo o erradicarlo, ya que no sólo no lo previeron ni previnieron sino que tampoco extremaron sus cuidados; y tomando como referencia los casos de mujeres asesinadas durante 1998, es una tendencia que de no tomarse de inmediato las medidas necesarias para prevenirlo y reprimirlo, al parecer, lamentablemente rebasarán las cifras de los años anteriores²⁹¹.

En 1999 la Relatora sobre ejecuciones extrajudiciales de la ONU visitó Ciudad Juárez, se reunió con autoridades estatales y en su informe observó que “el Gobierno, al descuidar deliberadamente la protección de las vidas de los ciudadanos por razón de su sexo, había provocado una sensación de inseguridad en muchas de las mujeres de Ciudad Juárez. Al mismo tiempo, había logrado que los autores de esos delitos quedaran impunes”²⁹².

La CNDH, en el 2003, determinó que “a más de cinco años de haberse emitido [la Recomendación No. 44], el fenómeno social no fue controlado y, en cambio, el índice de criminalidad en contra de las mujeres que radican o transitan en el municipio de Juárez, Chihuahua, continuó su escala ascendente”. Con respecto a recomendaciones específicas hechas por la CNDH relativas a convenios de colaboración con otras Procuradurías y cuerpos policiales, al establecimiento de programas de seguridad pública y a capacitaciones a los cuerpos policiales, la CNDH concluyó que “[l]as constancias que fueron remitidas [...] permitieron observar la insuficiencia de las acciones adoptadas”²⁹³.

Según los hechos del presente caso, las víctimas González, Ramos y Herrera eran mujeres jóvenes de 20, 17 y 15 años respectivamente, todas humildes, una estudiante, las otras dos trabajadoras. Salieron de su casa un día y sus cuerpos fueron encontrados días o semanas más tarde en un campo algodonnero con signos de violencia sexual y demás maltratos. En los días entre sus desapariciones y el hallazgo de sus cuerpos, sus madres y familiares acudieron a las autoridades en busca de respuestas, pero se encontraron con juicios de valor respecto al comportamiento de las víctimas y con ninguna acción concreta destinada a encontrarlas con vida aparte de la recepción de declaraciones.

La Corte ha dado por probado y el Estado ha reconocido que en el año 2001 Ciudad Juárez vivía una fuerte ola de violencia contra las mujeres. Los hechos del caso revelan paralelos significativos con el contexto probado.

A pesar de que el Estado tenía pleno conocimiento del riesgo que corrían las mujeres de ser objeto de violencia, no demostró haber adoptado medidas efectivas de prevención antes de noviembre de 2001 que redujeran los factores de riesgo para las mujeres. Aunque el deber de prevención sea uno de medio y no de resultado (*supra* párr. 251), el Estado no ha demostrado que la creación de la FEIHM y algunas adiciones a su marco legislativo, por más que fueran necesarias y demuestren un compromiso estatal, fueran suficientes y efectivas para prevenir las graves manifestaciones de la violencia contra la mujer que se vivía en Ciudad Juárez en la época del presente caso.

Ahora bien, conforme a jurisprudencia de la Corte es claro que un Estado no puede

291 CNDH, Recomendación 44/1998, *supra* nota 72, folio 2155.

292 Informe de la Relatora sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, *supra* nota 73, folio 2053.

293 CNDH, Informe Especial, *supra* nota 66, folios 2224 y 2226.

ser responsable por cualquier violación de derechos humanos cometida entre particulares dentro de su jurisdicción. En efecto, las obligaciones convencionales de garantía a cargo de los Estados no implican una responsabilidad ilimitada de los Estados frente a cualquier acto o hecho de particulares, pues sus deberes de adoptar medidas de prevención y protección de los particulares en sus relaciones entre sí se encuentran condicionados al conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato para un individuo o grupo de individuos determinado y a las posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo. Es decir, aunque un acto u omisión de un particular tenga como consecuencia jurídica la violación de determinados derechos humanos de otro particular, aquél no es automáticamente atribuible al Estado, pues debe atenderse a las circunstancias particulares del caso y a la concreción de dichas obligaciones de garantía²⁹⁴.

En el presente caso, existen dos momentos claves en los que el deber de prevención debe ser analizado. El primero es antes de la desaparición de las víctimas y el segundo antes de la localización de sus cuerpos sin vida.

Sobre el primer momento –antes de la desaparición de las víctimas– la Corte considera que la falta de prevención de la desaparición no conlleva *per se* la responsabilidad internacional del Estado porque, a pesar de que éste tenía conocimiento de una situación de riesgo para las mujeres en Ciudad Juárez, no ha sido establecido que tenía conocimiento de un riesgo real e inmediato para las víctimas de este caso. Aunque el contexto en este caso y sus obligaciones internacionales le imponen al Estado una responsabilidad reforzada con respecto a la protección de mujeres en Ciudad Juárez, quienes se encontraban en una situación de vulnerabilidad, especialmente las mujeres jóvenes y humildes, no le imponen una responsabilidad ilimitada frente a cualquier hecho ilícito en contra de ellas. Finalmente, la Corte no puede sino hacer presente que la ausencia de una política general que se hubiera iniciado por lo menos en 1998 –cuando la CNDH advirtió del patrón de violencia contra la mujer en Ciudad Juárez–, es una falta del Estado en el cumplimiento general de su obligación de prevención.

En cuanto al segundo momento –antes del hallazgo de los cuerpos– el Estado, dado el contexto del caso, tuvo conocimiento de que existía un riesgo real e inmediato de que las víctimas fueran agredidas sexualmente, sometidas a vejámenes y asesinadas. La Corte considera que ante tal contexto surge un deber de debida diligencia estricta frente a denuncias de desaparición de mujeres, respecto a su búsqueda durante las primeras horas y los primeros días. Esta obligación de medio, al ser más estricta, exige la realización exhaustiva de actividades de búsqueda. En particular, es imprescindible la actuación pronta e inmediata de las autoridades policiales, fiscales y judiciales ordenando medidas oportunas y necesarias dirigidas a la determinación del paradero de las víctimas o el lugar donde puedan encontrarse privadas de libertad. Deben existir procedimientos adecuados para las denuncias y que éstas conlleven una investigación efectiva desde las primeras horas. Las autoridades deben presumir que la persona desaparecida está privada de libertad y sigue con vida hasta que se ponga fin a la incertidumbre sobre la suerte que ha corrido.

294 Cfr. Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia, supra nota 261, párr. 123; Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs Paraguay, supra nota 261, párr. 155, y Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia, supra nota 49, párr. 78. Ver también ECHR, Case of Kiliç v. Turkey, Judgment of 28 March 2000, paras. 62 and 63 y ECHR, Case of Osman v. the United Kingdom, Judgment of 28 October 1998, paras. 115 and 116.

México no demostró haber adoptado las medidas razonables, conforme a las circunstancias que rodeaban a los casos, para encontrar a las víctimas con vida. El Estado no actuó con prontitud dentro de las primeras horas y días luego de las denuncias de desaparición, dejando perder horas valiosas. En el período entre las denuncias y el hallazgo de los cuerpos de las víctimas, el Estado se limitó a realizar formalidades y a tomar declaraciones que, aunque importantes, perdieron su valor una vez éstas no repercutieron en acciones de búsqueda específicas. Además, las actitudes y declaraciones de los funcionarios hacia los familiares de las víctimas que daban a entender que las denuncias de desaparición no debían ser tratadas con urgencia e inmediatez llevan al Tribunal razonablemente a concluir que hubo demoras injustificadas luego de las presentaciones de las denuncias de desaparición. Todo esto demuestra que el Estado no actuó con la debida diligencia requerida para prevenir adecuadamente las muertes y agresiones sufridas por las víctimas y que no actuó como razonablemente era de esperarse de acuerdo a las circunstancias del caso para poner fin a su privación de libertad. Este incumplimiento del deber de garantía es particularmente serio debido al contexto conocido por el Estado -el cual ponía a las mujeres en una situación especial de vulnerabilidad- y a las obligaciones reforzadas impuestas en casos de violencia contra la mujer por el artículo 7.b de la Convención Belém do Pará.

Además, la Corte considera que el Estado no demostró haber adoptado normas o implementado las medidas necesarias, conforme al artículo 2 de la Convención Americana y al artículo 7.c de la Convención Belém do Pará, que permitieran a las autoridades ofrecer una respuesta inmediata y eficaz ante las denuncias de desaparición y prevenir adecuadamente la violencia contra la mujer. Tampoco demostró haber adoptado normas o tomado medidas para que los funcionarios responsables de recibir las denuncias tuvieran la capacidad y la sensibilidad para entender la gravedad del fenómeno de la violencia contra la mujer y la voluntad para actuar de inmediato.

En razón de todo lo expuesto, el Tribunal considera que el Estado violó los derechos a la vida, integridad personal y libertad personal reconocidos en los artículos 4.1, 5.1, 5.2 y 7.1 de la Convención Americana, en relación con la obligación general de garantía contemplada en el artículo 1.1 y la obligación de adoptar disposiciones de derecho interno contemplada en el artículo 2 de la misma, así como con las obligaciones contempladas en el artículo 7.b y 7.c de la Convención Belém do Pará, en perjuicio de Claudia Ivette González, Laura Berenice Ramos Monárrez y Esmeralda Herrera Monreal.

4.2.2. Deber de investigar efectivamente los hechos, conforme a los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención, derivado de la obligación de garantía de los derechos a la vida, integridad personal y libertad personal

De la obligación general de garantía de los derechos a la vida, integridad personal y libertad personal deriva la obligación de investigar los casos de violaciones de esos derechos; es decir, del artículo 1.1 de la Convención en conjunto con el derecho sustantivo que debe ser amparado, protegido o garantizado²⁹⁵. Asimismo, México debe observar lo dispuesto en el artículo 7.b y 7.c de la Convención Belém do Pará, que obliga a actuar con

295 Cfr. *Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*, supra nota 261, párr. 142; *Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008. Serie C No. 186, párr. 115, y *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*, supra nota 22, párr. 298.

la debida diligencia²⁹⁶ y a adoptar la normativa necesaria para investigar y sancionar la violencia contra la mujer.

En su sentencia de fondo emitida en el caso *Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*, la Corte estableció que, conforme al deber de garantía:

[e]l Estado está [...] obligado a investigar toda situación en la que se hayan violado los derechos humanos protegidos por la Convención. Si el aparato del Estado actúa de modo que tal violación quede impune y no se restablezca, en cuanto sea posible, a la víctima en la plenitud de sus derechos, puede afirmarse que ha incumplido el deber de garantizar su libre y pleno ejercicio a las personas sujetas a su jurisdicción. Lo mismo es válido cuando se tolere que los particulares o grupos de ellos actúen libre o impunemente en menoscabo de los derechos humanos reconocidos en la Convención²⁹⁷.

El deber de investigar es una obligación de medio y no de resultado, que debe ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa²⁹⁸. La obligación del Estado de investigar debe cumplirse diligentemente para evitar la impunidad y que este tipo de hechos vuelvan a repetirse. En este sentido, la Corte recuerda que la impunidad fomenta la repetición de las violaciones de derechos humanos²⁹⁹.

A la luz de ese deber, una vez que las autoridades estatales tengan conocimiento del hecho, deben iniciar *ex officio* y sin dilación, una investigación seria, imparcial y efectiva por todos los medios legales disponibles y orientada a la determinación de la verdad y a la persecución, captura, enjuiciamiento y eventual castigo de todos los autores de los hechos, especialmente cuando están o puedan estar involucrados agentes estatales³⁰⁰.

De otra parte, la Corte ha advertido que esta obligación se mantiene “cualquiera sea el agente al cual pueda eventualmente atribuirse la violación, aún los particulares, pues, si sus hechos no son investigados con seriedad, resultarían, en cierto modo, auxiliados por el poder público, lo que comprometería la responsabilidad internacional del Estado”³⁰¹.

En tal sentido, en el marco de la obligación de proteger el derecho a la vida, la Corte Europea de Derechos Humanos ha desarrollado la teoría de la “obligación procesal” de efectuar una investigación oficial efectiva en casos de violaciones a aquél derecho³⁰². La Corte Interamericana también ha aplicado esta teoría en diversos casos³⁰³.

296 Cfr. Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú, supra nota 248, párr. 344.

297 Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, Fondo, supra nota 257, para. 176, y Caso Kawas Fernández Vs. Honduras, supra nota 190, párr. 76.

298 Cfr. Caso Anzualdo Castro Vs. Perú, supra nota 30, párr. 123 y Caso Garibaldi Vs. Brasil, supra nota 252, párr. 113.

299 Cfr. Caso Anzualdo Castro Vs. Perú, supra nota 30, párr. 179 y Caso Garibaldi Vs. Brasil, supra nota 252, párr. 141.

300 Cfr. Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia, supra nota 261, párr. 143; Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá, supra nota 297, párr. 144, y Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia, supra nota 49, párr. 101.

301 Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia, supra nota 261, párr. 145, y Caso Kawas Fernández Vs. Honduras, supra nota 190, párr. 78.

302 Cfr. ECHR, *Ergi v. Turkey*, Judgment of 28.07.1998, Reports of Judgments, n. 81, paras. 85-86, ECHR, *Akkoç v. Turkey*, Judgment of 10 October 2000, paras. 77 to 99, and ECHR, *Kiliç v. Turkey*, Judgment of 28 March 2000, paras. 78 to 83.

303 Cfr. Caso Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de junio de 2003. Serie C No. 99, párr. 112; Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia,

La Corte considera que el deber de investigar efectivamente, siguiendo los estándares establecidos por el Tribunal (*supra* párrs. 287 a 291) tiene alcances adicionales cuando se trata de una mujer que sufre una muerte, maltrato o afectación a su libertad personal en el marco de un contexto general de violencia contra las mujeres. En similar sentido, la Corte Europea ha dicho que cuando un ataque es motivado por razones de raza, es particularmente importante que la investigación sea realizada con vigor e imparcialidad, teniendo en cuenta la necesidad de reiterar continuamente la condena de racismo por parte de la sociedad y para mantener la confianza de las minorías en la habilidad de las autoridades de protegerlas de la amenaza de violencia racial³⁰⁴. **El criterio anterior es totalmente aplicable al analizarse los alcances del deber de debida diligencia en la investigación de casos de violencia por razón de género.**

Para determinar si la obligación procesal de proteger los derechos a la vida, integridad personal y libertad personal por la vía de una investigación seria de lo ocurrido se ha cumplido a cabalidad en este caso, es preciso examinar las diversas acciones tomadas por el Estado con posterioridad al hallazgo de los cuerpos sin vida, así como los procedimientos a nivel interno destinados a dilucidar los hechos ocurridos y a identificar a los responsables de las violaciones cometidas en perjuicio de las víctimas.

El Tribunal analizará la controversia entre las partes sobre alegadas irregularidades relacionadas con 1) la custodia de la escena del crimen, recolección y manejo de evidencias, elaboración de las autopsias y en la identificación y entrega de los restos de las víctimas; 2) actuación seguida contra presuntos responsables y alegada fabricación de culpables; 3) demora injustificada e inexistencia de avances sustanciales en las investigaciones; 4) fragmentación de las investigaciones; 5) falta de sanción a los funcionarios públicos involucrados con irregularidades, y 6) negación de acceso al expediente y demoras o negación de copias del mismo.

4.2.2.1. Alegadas irregularidades en la custodia de la escena del crimen, recolección y manejo de evidencias, elaboración de las autopsias y en la identificación y entrega de los restos de las víctimas

Tal como ha sido señalado (*supra* párr. 20), el Estado alude a dos etapas de las investigaciones, la primera entre 2001 y 2003 y la segunda entre 2004 y 2009. El Estado reconoció su responsabilidad por algunas irregularidades en la primera etapa, pero alegó que en la segunda etapa se corrigieron estas deficiencias y se impulsó el “Programa de Identidad Humana” con la participación del EAAF.

La Corte observa que el 1 de mayo de 2005 la Procuraduría de Chihuahua contrató al EAAF con el fin de asesorar en la “identificación de restos de mujeres no identificadas en las ciudades de Juárez y Chihuahua”, así como también “la revisión de casos en los que los familiares de las víctimas expresan dudas sobre la identidad de los restos que han recibido”³⁰⁵. Teniendo en cuenta las conclusiones elaboradas por el EAAF respecto

³⁰⁴ *supra* nota 49, párr. 97, y Caso Garibaldi Vs. Brasil, *supra* nota 252, párr. 23.

³⁰⁴ Cfr. ECHR, Case of Angelova and Iliev v. Bulgaria, Judgment 26 July 2007, para.98.

³⁰⁵ Cfr. contrato de prestación de servicios profesionales celebrado por la Procuraduría General de Justicia

al presente caso, la prueba obrante en el expediente y el reconocimiento de responsabilidad del Estado, el Tribunal se referirá a las irregularidades que se presentaron en: a) el hallazgo de los cuerpos, la custodia de la escena del crimen, y en la recolección y manejo de evidencias; b) la práctica de autopsias, y c) la práctica de pruebas de ADN, identificación y entrega de los restos.

a) Irregularidades en la elaboración del informe de hallazgo de los cuerpos, preservación de la escena del crimen y en la recolección y manejo de evidencias

La Comisión alegó que “el acta de levantamiento de los cadáveres no señala los métodos utilizados para recolectar y preservar la evidencia” y que las autoridades “asociaron algunos elementos de evidencia [...] con determinados cadáveres [...] en razón de su cercanía con los cuerpos siendo que todo esto se encontró en un espacio amplio”. Los representantes alegaron que las autoridades no rastrearón debidamente el lugar. Agregaron que del conjunto “de objetos y evidencias observados en el lugar, no hubo mayores resultados que la tipificación sanguínea de algunos, sin que posteriormente se confrontaran con otros elementos y con los cuerpos”. Asimismo, la Comisión y los representantes sostuvieron que no se hizo “constancia o identificación del lugar donde quedaron resguardadas las evidencias”, ni de los funcionarios a cargo de las mismas. Los representantes agregaron que “[n]o hay un orden ni una secuencia para marcar las evidencias encontradas”, lo cual resultó “en contradicciones e inconsistencias en los resultados de los dictámenes periciales”.

Entre las irregularidades reconocidas por el Estado durante la primera etapa de las investigaciones se encuentran “[l]a inapropiada preservación del lugar del hallazgo”, la no adopción de “medidas necesarias” para que la escena del crimen “no fuera contaminada”, “el procesamiento no exhaustivo de las evidencias recabadas” y la no realización de “diligencias periciales sobre los indicios probatorios”.

Este Tribunal ha establecido que la eficiente determinación de la verdad en el marco de la obligación de investigar una muerte, debe mostrarse desde las primeras diligencias con toda acuciosidad³⁰⁶. En este sentido, la Corte ha especificado los principios rectores que es preciso observar en una investigación cuando se está frente a una muerte violenta. Las autoridades estatales que conducen una investigación de este tipo deben intentar como mínimo, inter alia: i) identificar a la víctima; ii) recuperar y preservar el material probatorio relacionado con la muerte, con el fin de ayudar en cualquier potencial investigación penal de los responsables; iii) identificar posibles testigos y obtener sus declaraciones en relación con la muerte que se investiga; iv) determinar la causa, forma, lugar y momento de la muerte, así como cualquier patrón o práctica que pueda haber causado la muerte, y v) distinguir entre muerte natural, muerte accidental, sui-

del Estado de Chihuahua con el Equipo Argentino de Antropología Forense el 1 de mayo de 2005 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XLV, anexo 136, folios 16581 a 16586).

306 Cfr. Caso Servellón García y otros Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de septiembre de 2006. Serie C No. 152, párr. 120; Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú, supra nota 248, párr. 383, y Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 166, párr. 121.

cidio y homicidio. Además, es necesario investigar exhaustivamente la escena del crimen, se deben realizar autopsias y análisis de restos humanos, en forma rigurosa, por profesionales competentes y empleando los procedimientos más apropiados³⁰⁷.

Además, 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 coleccionada³⁰⁸. El Protocolo de Minnesota establece, entre otras obligaciones, 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 misma³⁰⁹.

En el presente caso, el 6 de noviembre de 2001 se hizo el levantamiento de los cadáveres de las tres víctimas. La información en el expediente ante la Corte indica que una llamada de un “trabajador de la construcción que cruzaba el terreno a pie para recortar distancia”³¹⁰ alertó sobre la existencia de los cuerpos. Sin embargo, esa información, ni ninguna otra relacionada con las circunstancias del hallazgo, fue hecha constar en el informe judicial respectivo. Tan solo consta que el agente del Ministerio Público inició la investigación a raíz de una llamada telefónica del radio operador de la Policía Judicial del Estado³¹¹.

En la fe ministerial de 6 de noviembre fueron reseñadas un total de 26 evidencias e indicios³¹². Sin embargo, estas no son, a excepción de una, las evidencias que figuran en las tres actas de levantamiento de cadáver³¹³, cada una de las cuales señala evidencias distintas sin que se observe la ubicación de las mismas, la relación entre ellas y su relación con la fe ministerial. Otras evidencias fueron encontradas el 7 de noviembre de 2001, al hacer el levantamiento de los otros cinco cadáveres (supra párr. 209). Sin embargo, el listado de las evidencias recogidas el 7 de noviembre es igual al elaborado el 6 de noviembre³¹⁴. Además, en las actas de levantamiento de los otros cinco cadá-

307 Cfr. Caso Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras, supra nota 305, párr. 127; Caso Escué Zapata Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 165, párr. 106, y Caso Kawas Fernández Vs. Honduras, supra nota 190, párr. 102.

308 Cfr. Manual sobre la Prevención e Investigación Efectiva de Ejecuciones Extrajudiciales, Arbitrarias y Sumarias de Naciones Unidas, Doc. E/ST/CSDHA/12 (1991).

309 Cfr. Manual sobre la Prevención e Investigación Efectiva de Ejecuciones Extrajudiciales, supra nota 310.

310 Cfr. declaración testimonial rendida ante fedatario público por el señor Máynez Grijalva el 21 de abril de 2009 (expediente de fondo, tomo XIII, folio 3845).

311 Cfr. aviso emitido por el agente del Ministerio Público adscrito a la Fiscalía Especial para la Investigación de Homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez el 6 de noviembre de 2001 (expediente de anexos al escrito de solicitudes y argumentos, tomo XIV, anexo 3, folio 4742) y resolución emitida por la Cuarta Sala Penal del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Chihuahua el 14 de julio de 2005 (expediente de anexos a la demanda, tomo IX, anexo 83, folio 3431).

312 Cfr. fe ministerial de lugar y de cadáveres, supra nota 238, folio 2667.

313 Cfr. actas de levantamiento de cadáver, supra nota 234.

314 Cfr. lista de evidencias elaborada por el Jefe de la Oficina Técnica de Servicios Periciales y Medicina Legal el 13 de noviembre de 2001 (expediente de anexos a la demanda, tomo IX, anexo 44, folios

veres también constan otras evidencias distintas a las anteriores³¹⁵, sin que se demuestre en el expediente la ubicación de las mismas, la relación entre ellas y con la fe ministerial.

Con posterioridad a la recolección de evidencias efectuadas el 6 y 7 de noviembre, los familiares de las víctimas hicieron dos rastreos entre el 24 y 25 de febrero del 2002 para recabar prueba adicional en el lugar del hallazgo de los cuerpos. Encontraron un número significativo de evidencias. El inventario de las evidencias recolectadas incluye prendas de vestir, nueve piezas de calzado y once objetos diversos entre los que se encontraba una placa de vehículo fronterizo y un permiso municipal provisional. También se incluían cabellos, restos hemáticos, vestimenta de las posibles víctimas, trozos de plástico, envases diversos, muestras de tierra, restos óseos, entre otros. No se señala quiénes eran los funcionarios responsables de estas muestras, a dónde fueron enviadas y en qué condiciones fueron conservadas³¹⁶. Algunas de estas evidencias permanecieron más de seis años sin ser analizadas. En efecto, el 22 de noviembre de 2007, en el marco de la organización de cajas con evidencia respecto a casos tramitados en Ciudad Juárez, fue encontrada una caja con muestras de cabello y huesos de las víctimas, sin indicación alguna respecto a por qué dicha evidencia se encontraba en ese lugar y sin indicación sobre procedimientos establecidos para proteger dichas evidencias, es decir, sin debida cadena de custodia³¹⁷.

Sobre este punto, el Manual de Naciones Unidas indica que la debida diligencia en una investigación médico-legal de una muerte exige el mantenimiento de la cadena de custodia de todo elemento de prueba forense³¹⁸. Ello consiste en llevar un registro escrito preciso, complementado, según corresponda, por fotografías y demás elementos gráficos, para documentar la historia del elemento de prueba a medida que pasa por las manos de diversos investigadores encargados del caso. La cadena de custodia puede extenderse más allá del juicio y la condena del autor, dado que las pruebas antiguas, debidamente preservadas, podrían servir para el sobreseimiento de una persona condenada erróneamente. La excepción la constituyen los restos de víctimas positivamente identificadas que pueden ser devueltos a sus familias para su debida sepultura, con la reserva de que no pueden ser

2708, 2720 y 2721) y fe ministerial de lugar y de cadáveres, supra nota 238, folio 2667.

315 Cfr. actas de levantamiento de cadáver, supra nota 234, folios 2710, 2712, 2714, 2716 y 2718.

316 En estos rastreos de los familiares encontraron la credencial de elector y la credencial de trabajo de la joven González (Cfr. fe ministerial de lugar y objetos emitida el 24 de febrero de 2002 por la agente del Ministerio Público adscrita a la Fiscalía Especial para la Investigación de Homicidios de Mujeres, expediente de anexos a la demanda, tomo IX, anexo 63, folios 2923 y 2924); fe prejudicial de lugar y objetos emitida el 25 de febrero de 2002 por el agente del Ministerio Público adscrito a la Fiscalía Especial para la Investigación de Homicidios de Mujeres, expediente de anexos a la demanda, tomo IX, anexo 64, folios 2927 y 2928), y declaración rendida por la señora Monárrez Salgado ante el agente del Ministerio Público adscrito a la Contraloría de Asuntos Internos Zona Norte el 23 de julio de 2006 (expediente de anexos a la demanda tomo IX, anexo 84, folios 3504 a 3507).

317 Cfr. testimonio rendido por una perito en Química adscrita a la Dirección General de Servicios Periciales y Ciencias Forenses de Ciudad Juárez ante el agente del Ministerio Público adscrito a la Fiscalía Mixta para la Investigación de Homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez el 15 de marzo de 2008 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XXXVIII, anexo 50, folios 14072 a 14074).

318 Cfr. Manual sobre la Prevención e Investigación Efectiva de Ejecuciones Extrajudiciales, supra nota 310.

cremados y que pueden ser exhumados para nuevas autopsias³¹⁹.

El Tribunal concluye que en el presente caso se presentaron irregularidades relacionadas con: i) la falta de precisión de las circunstancias del hallazgo de los cadáveres; ii) la poca rigurosidad en la inspección y salvaguarda de la escena del crimen practicada por las autoridades; iii) el indebido manejo de algunas de las evidencias recolectadas, y iv) los métodos utilizados no fueron acordes para preservar la cadena de custodia.

Además, la Corte observa que este caso no es el único en el que se han denunciado negligencias en la recolección de evidencias (*supra* párr. 150). En efecto, la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con los Homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez indicó que entre 1993 y 2005 frecuentemente “los dictámenes periciales, fundamentalmente los de criminalística de campo, no correspond[ían] en su contenido a las constancias ministeriales practicadas en el lugar de los hechos por el agente del Ministerio Público respectivo”³²⁰. Además, se cometían muchos errores en la preservación de la escena del crimen³²¹, destrucción de evidencias³²² e irregularidades en la preservación y análisis de evidencia³²³.

b) Irregularidades en la realización de autopsias

Los representantes alegaron que las conclusiones respecto de la causa de muerte de las víctimas, no son claras y no ofrecen certeza. Igualmente, destacaron que las autoridades no ordenaron los exámenes correspondientes y que tomaron muestras de órganos para realizar exámenes, pero se desconocen los resultados de los mismos y la ubicación de la muestra.

El Estado reconoció “[e]l impropio proceso de identificación de los cuerpos y de determinación de la causa de muerte”.

La Corte resalta que las autopsias tienen como objetivo recolectar, como mínimo, información para identificar a la persona muerta, la hora, fecha, causa y forma de la muerte. Estas deben respetar ciertas formalidades básicas, como indicar la fecha y hora de inicio y finalización, así como el lugar donde se realiza y el nombre del funcionario que la ejecuta. Asimismo, se debe, *inter alia*, fotografiar adecuadamente el cuerpo; tomar radiografías del cadáver, de su bolsa o envoltorio y después de desvestirlo, documentar toda lesión. Se debe documentar la ausencia, soltura o daño de los dientes, así como cualquier trabajo dental, y examinar cuidadosamente las áreas genital y para-genital en búsqueda de señales de abuso sexual. En casos de sospecha de violencia o abuso sexual, se debe preservar líquido oral, vaginal y rectal, y vello externo y púbico de la víctima³²⁴. Asimismo, el Manual de Naciones Unidas indica que en los protocolos de autopsia se debe anotar la posición del cuerpo y sus condiciones, incluyendo si está tibio o frío, ligero

319 Cfr. declaración rendida ante fedatario público por el perito Snow el 17 de abril de 2009 (expediente de fondo, tomo XIV, folio 4225).

320 Cfr. Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Informe Final, *supra* nota 87, folio 14580 y declaración de la testigo Doretti, *supra* nota 141, folio 2326.

321 Cfr. Informe de la Comisión de Expertos Internacionales de las Naciones Unidas, *supra* nota 76, folio 1900 e Informe de México producido por el CEDAW, *supra* nota 64, folio 1929.

322 Cfr. Informe de México producido por el CEDAW, *supra* nota 64, folio 1929.

323 Cfr. declaración de la testigo Doretti, *supra* nota 141, folio 2326.

324 Cfr. Manual sobre la Prevención e Investigación Efectiva de Ejecuciones Extrajudiciales, *supra* nota 310.

o rígido; proteger las manos del cadáver; registrar la temperatura del ambiente y recoger cualquier insecto³²⁵.

En el presente caso, un perito del EAAF que analizó la autopsia de la joven Herrera señaló que ésta no era completa, que se omitieron tanto las anotaciones respecto a lesiones en el sistema óseo y falta de piel, como la realización de estudios para determinar otros indicios. No se describieron el período de la putrefacción, la macroscopía de los órganos internos, ni se realizó el tiempo craneano, es decir no hay apertura del mismo³²⁶. Las autopsias no anexaron fotografías ni radiografías que se han debido tomar, ni hicieron referencia a ellas³²⁷. Similares conclusiones se pueden establecer respecto a las demás autopsias a partir de la prueba disponible ante la Corte³²⁸. Tampoco documentaron la realización de exámenes específicos en búsqueda de evidencias de abuso sexual, lo cual resulta particularmente grave debido al contexto probado en el presente caso y a las características que presentaban los cuerpos al momento de su hallazgo (*supra* párr. 212).

La Corte constata que estas negligencias no son aisladas sino que forman parte de un contexto en Ciudad Juárez, según el cual “[e]n gran parte de los expedientes analizados no se apreció que se haya solicitado, ni que corra agregado en actuaciones, dictamen pericial alguno para la búsqueda de fibras en las ropas de las víctimas, a efecto de una posterior confrontación]; lo anterior, incluso, en los restos humanos u osamentas de víctimas no identificados”³²⁹. Según un informe de Amnistía Internacional de 2003 las autopsias no se llevaban a cabo “conforme a los estándares necesarios para contribuir al esclarecimiento de los crímenes”³³⁰, ni tampoco se exponen los medios utilizados para llevar a conclusiones, como por ejemplo, la estatura, tipo de muerte o la posible hora o fecha de muerte³³¹. Asimismo, la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con los Homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez hace referencia a que “se detectó que en algunos casos[,] dichos dictámenes establecen fechas en las que está plenamente acreditado que las víctimas todavía se hallaban con vida”³³². Además, la testigo Doretti afirmó que muchos expedientes de homicidio “no contenían información sobre la ubicación final de los restos después de su paso por el [Servicio Médico Forense], incluyendo tanto aquellos que fueron entregados a sus familiares, como los que fueron inhumados como restos no [i]dentificados en panteones municipales o depositados” en dicho servicio³³³.

c) Alegadas irregularidades en la identificación y entrega de los cuerpos

325 Cfr. Manual sobre la Prevención e Investigación Efectiva de Ejecuciones Extrajudiciales, *supra* nota 310.

326 Cfr. declaración rendida por el perito Bosio rendida ante fedatario público el 15 de abril de 2009 (expediente de fondo, tomo VI, folio 2279).

327 Cfr. declaración del perito Bosio, *supra* nota 328, folio 2378.

328 Cfr. certificados de autopsia, *supra* nota 239.

329 Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Informe Final, *supra* nota 87, folio 14580.

330 Amnistía Internacional, Muertes intolerables, *supra* nota 64, folio 2301.

331 Cfr. Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Informe Final, *supra* nota 87, folio 14580 y declaración del perito Bosio, *supra* nota 328, folios 2281, 2284 y 2286.

332 Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Informe Final, *supra* nota 87, folio 14580.

333 Cfr. declaración de la testigo Doretti, *supra* nota 141, folio 2331.

La Comisión y los representantes aludieron a contradicciones e inconsistencias en los resultados de identificación de los restos. El Estado “reconoció] la falta de una determinación científica e irrefutable de la identidad de las tres víctimas en un primer momento”. La Corte analizará a continuación irregularidades en a) la asignación de los nombres a los cuerpos encontrados, b) la entrega incompleta de los cuerpos sin que existiese una identificación positiva, y c) las controversias relativas a los análisis de ADN.

c.1) Inicial asignación arbitraria de nombres a los cuerpos

La Comisión y los representantes alegaron que la asignación inicial de los nombres en los cuerpos fue arbitraria. Los representantes, además, indicaron que al momento en que se “dictó auto de formal prisión en contra de dos inculpados, cada uno de los cuerpos tenía nombre y apellido, a pesar de que [...] no hubieran aparecido nuevas evidencias o pruebas científicas que llevaran a esa conclusión”.

Sobre la relevancia de una identificación de las víctimas según las reglas de debida diligencia, el perito Castresana Fernández señaló lo siguiente:

Iniciada la investigación, cuando es necesaria la identificación de la víctima, los procedimientos adecuados -técnico forenses-, cobran relevancia como quiera que de acuerdo a las condiciones de hallazgo de los cadáveres o restos humanos, no es posible muchas veces realizar identificación en forma visual -directa o por fotografía-, o por las prendas de vestir y efectos que llevaba la víctima. En estos casos, la identificación por medios científicos como los sistemas antropométrico, dactilar, geométrico de Matheios, biométricos, ADN, antropología forense, odontología forense, etc[.], requieren de laboratorios especializados con la acreditación y el reconocimiento internacional que garanticen la fiabilidad de los procedimientos y la idoneidad de los profesionales que realicen las pruebas³³⁴.

Respecto a la asignación arbitraria de nombres, el testigo Máynez Grijalva declaró que “la identidad de los cuerpos dada por el Procurador se desprendió de la confesión de los detenidos”³³⁵. Asimismo, el EAAF señaló que se solicitó que “cuatro de las ocho osamentas recuperadas[, incluyendo las tres víctimas, fueran] comparadas [...] sólo con una desaparecida”³³⁶. El EAAF agregó que “[l]os oficios en los que se realiza esta solicitud y el expediente consultado no especifican la razón por la que ciertos cuerpos se comparan específicamente [...] sólo con ciertas mujeres desaparecidas a uno y dos días del hallazgo”³³⁷.

El Estado no controvertió las precisiones de hecho efectuadas por dichos testimonios y documentos, razón por la cuál el Tribunal da por probadas estas irregularidades relacionadas con la asignación arbitraria de identidades.

c.2) Entrega de los cuerpos sin que existiese una identificación positiva

Los estándares internacionales exigen que la entrega de restos ocurra cuando la víctima esté claramente identificada, es decir, una vez que se haya conseguido una identificación positiva. El Protocolo de Minnesota establece

334 declaración del perito Castresana Fernández, supra nota 137, folio 2883.

335 declaración del testigo Máynez Grijalva, supra nota 312, folio 3846.

336 Cfr. EAAF, Dictamen en antropología y genética forense, supra nota 189, folio 10330.

337 Cfr. EAAF, Dictamen en antropología y genética forense, supra nota 189, folio 10331.

que “el cuerpo debe ser identificado por testigos confiables y otros métodos objetivos”³³⁸.

En el presente caso, a pesar de haberse ordenado la realización de diversos dictámenes periciales³³⁹, incluyendo unos basados en la superposición craneo-rostro y la realización de pruebas de ADN³⁴⁰, al momento de la entrega de los cuerpos el Estado sólo contaba con las opiniones que algunos familiares emitieron respecto a algunos datos físicos generales y al reconocimiento de vestimenta³⁴¹.

En efecto, en el caso de la joven González, el 15 de noviembre de 2001 su hermana señaló que la había reconocido por una muestra de cabello, una uña, una bata y una blusa, así como por un relleno dental³⁴². El cuerpo fue entregado a los familiares ese mismo día³⁴³. En el caso de la joven Herrera, el 16 de noviembre de 2001 fue reconocida por su hermano y por su padre a través de “la ropa que encontraron” en el lugar del hallazgo de los cadáveres³⁴⁴. Ese mismo día les fue entregado el cuerpo a los familiares³⁴⁵. Sobre este caso el EAAF consideró que al entregarse los restos a los familiares “no se contaba aun con suficientes elementos para establecer una identificación positiva”³⁴⁶. En el caso de la joven Ramos, el 22 de marzo de 2002 su madre señaló que reconoció el cuerpo de su hija por un brassier y unos “huar[a]ches” (sandalias) que le mostraron. Asimismo, indicó que le preguntaron si su hija tenía una fractura en el brazo, a lo que respondió afirmativamente³⁴⁷. Esta identificación fue ratificada por el tío de la víctima al reconocer los rasgos que le fueron descritos y la frac-

338 Cfr. Manual sobre la Prevención e Investigación Efectiva de Ejecuciones Extrajudiciales, supra nota 310.

339 Cfr. oficio No. 0504/00 emitido por la agente del Ministerio Público titular de la Fiscalía Especial para la Investigación de Homicidios de Mujeres el 10 de noviembre de 2001 (expediente de anexos a la demanda, tomo IX, anexo 39, folio 2687).

340 Cfr. oficio No. 0507/01 emitido por la agente del Ministerio Público titular de la Fiscalía Especial para la Investigación de Homicidios de Mujeres el 8 de noviembre de 2001 (expediente de anexos a la demanda, tomo IX, anexo 39, folio 2688); oficio 504/01 emitido por la agente del Ministerio Público titular de la Fiscalía Especial para la Investigación de Homicidios de Mujeres el 8 de noviembre de 2001 (expediente de anexos a la demanda, tomo IX, anexo 39, folio 2689); oficio No. 513/01 emitido por la agente del Ministerio Público titular de la Fiscalía Especial para la Investigación de Homicidios de Mujeres el 9 de noviembre de 2001 (expediente de anexos a la demanda, tomo IX, anexo 39, folio 2691).

341 Cfr. EAAF, Dictamen en antropología y genética forense, supra nota 189, folio 10331.

342 Cfr. comparecencia de Mayela Banda González, supra nota 173, folios 2796 y 2797.

343 Cfr. oficio No. 530/01 emitido por la agente del Ministerio Público adscrita a la Fiscalía Especial para la Investigación de Homicidios de Mujeres el 15 de noviembre de 2001 (expediente de anexos a la demanda, tomo IX, anexo 51 y 53, folio 2799).

344 Cfr. declaración testimonial de identificación de cadáver efectuada por Adrián Herrera Monreal el 16 de noviembre de 2001 (expediente de anexos a la demanda, tomo IX, anexo 54, folio 2882) y declaración testimonial de identificación de cadáver efectuada por Antonio Herrera Rodríguez (expediente de anexos a la demanda, tomo IX, anexo 55, folio 2884).

345 Cfr. oficio No. 534/01 emitido por la agente del Ministerio Público adscrita a la Fiscalía Especial para la Investigación de Homicidios de Mujeres el 16 de noviembre de 2001 (expediente de anexos a la demanda, tomo IX, anexos 56 y 57, folio 2886).

346 Cfr. declaración de la perita Doretti, supra nota 141, folio 2347.

347 Cfr. declaración testimonial de identificación de cadáver efectuada por Benita Monárrez Salgado el 22 de marzo de 2002 (expediente de anexos a la demanda, tomo IX, anexo 67, folio 2934).

tura en el brazo³⁴⁸. Ese mismo día les fue entregado el cuerpo³⁴⁹.

Después de haber entregado los cuerpos a los familiares, la Oficina de Servicios Periciales de Chihuahua emitió dictámenes en materia de craneometría y odontología y determinó “coincidencia en relación oseo-facial” y “características en dientes” al comparar fotografías de las víctimas, su cráneo y su dentadura³⁵⁰.

En relación con la utilización de esta metodología de superposición cráneo-rostro, la prueba pericial obrante en el expediente indica que debe estar complementada con otros dictámenes para llegar a una identificación positiva. El perito Snow precisó que “ningún antropólogo forense responsable utiliza esta técnica como medio de identificación positiva”³⁵¹. Por ejemplo, en el caso de la joven Herrera, la testigo Doretti precisó que “el análisis de superposición cráneo-foto debería haber sido reforzado por un análisis genético completo previo a la entrega de los restos”. Al respecto, la testigo precisó que esta entrega de los restos generó que un dictamen genético realizado casi un año después, ofreciera resultados inconclusos debido a la poca información genética recuperada³⁵².

Además, el EAAF indicó que en octubre de 2003 se solicitaron nuevos análisis genéticos para los otros casos de campo algodonero. Sin embargo, los restos de las víctimas del presente caso no se analizaron “posiblemente porque ya habían sido entregados a sus familias y las muestras tomadas en septiembre del 2002 se agotaron en los análisis del 2002”³⁵³.

La Corte concluye que el reconocimiento efectuado por parte de familiares no era suficiente para una identificación positiva, así como tampoco lo eran las pruebas cráneo-rostro. Además, la Corte constata que la entrega de cuerpos fue realizada antes de que existiera certeza sobre la identidad de los mismos, lo cual generó mayores dificultades en el proceso posterior de identificación a través de muestras de ADN.

Con todo, el Tribunal observa que la identificación final de la joven Ramos se logró entre el 18 de octubre de 2005 y el 16 de marzo de 2006, luego de que el EAAF efectúa un segundo examen de ADN a una clavícula que su familia conservaba³⁵⁴. El 15 de marzo de 2006 la madre de la joven Herrera compareció ante el Ministerio Público a fin de expresar su deseo de no continuar con el cotejo de ADN, manifestando su conformidad con la

348 Cfr. declaración testimonial de identificación de cadáver efectuada por Pablo Monárrez Salgado el 22 de marzo de 2002 (expediente de anexos a la demanda, tomo IX, anexo 68, folio 2937).

349 Cfr. oficio No. 248/02 MP autorización de entrega del cadáver de Laura Berenice Ramos Monárrez emitido por la agente del Ministerio Público adscrita a la Fiscalía Especial para la Investigación de Homicidios de Mujeres el 22 de marzo de 2002 (expediente de anexos a la demanda, tomo IX, anexo 69 y 70, folio 2939).

350 Cfr. dictamen en identificación forense emitido por la Oficina de Servicios Periciales en relación con la joven González el 21 de noviembre de 2001 (expediente de anexos a la demanda, tomo IX, anexo 58, folios 2888 a 2893); dictamen en identificación forense emitido por la Oficina de Servicios Periciales en relación con la joven Herrera el 21 de noviembre de 2001 (expediente de anexos a la demanda, tomo IX, anexo 59, folios 2895 a 2900), y dictamen en identificación forense emitido por la Oficina de Servicios Periciales en relación con la joven Ramos el 8 de enero de 2002 (expediente de anexos a la demanda, tomo IX, anexo 72, folios 2955 a 2962).

351 Cfr. declaración del perito Snow, supra nota 321, folio 4224 y declaración de la perita Doretti, supra nota 141, folio 2345.

352 Cfr. declaración de la perita Doretti, supra nota 141, folio 2347.

353 Cfr. EAAF, dictamen en antropología y genética forense, supra nota 189, folio 10341.

354 Cfr. EAAF, dictamen en antropología y genética forense, supra nota 189, folios 10358, 10367 y 10368.

identificación efectuada previamente³⁵⁵. Los familiares de la joven González indicaron su conformidad con la identificación inicial (*supra* párr. 218).

c.3). Controversias relativas a los análisis de ADN

La Comisión y los representantes alegaron que los resultados de las muestras de ADN “fueron entregados dos años después” y que “no se pud[ieron] obtener perfiles genéticos completos”.

El Estado argumentó que “la tardanza en los resultados de [...] ADN [...] no obedecía a negligencia por parte de la autoridad ministerial local sino al procedimiento que dichos peritajes requieren”.

En el presente caso se realizaron tres dictámenes genéticos en 2002. En un dictamen de septiembre de 2002 se concluyó que no existía relación genética entre el cuerpo identificado como el de la joven Ramos y su familia³⁵⁶, lo cual contradecía las conclusiones establecidas por los exámenes antropológicos³⁵⁷. En otro análisis genético realizado en octubre de 2002, se determinó que la joven Ramos no presentaba parentesco con dos familias analizadas³⁵⁸ y se determinó “probable relación de parentesco genético [de una osamenta] con la [f]amilia Herrera”³⁵⁹. En el caso de la joven González, no se pudo confrontar con su familia “debido a la ausencia de perfil genético en [su] osamenta”³⁶⁰.

Sobre estos resultado el EAAF indicó que el hecho de que se haya concluido que dos de los perfiles genéticos de dos osamentas pertenecen a una misma persona exigía “nuevas muestras de los restos para poder ratificar o rectificar el diagnóstico”³⁶¹. Adicionalmente, el EAAF criticó que “no todos los restos fueron comparados contra todos los familiares de las ocho familias”³⁶².

Respecto al caso de la joven Herrera el EAAF señaló que la conclusión de uno de los análisis era “insuficiente [...] para establecer una relación genética”³⁶³ y que “[n]o consta en el expediente la cadena de custodia de las muestras de los restos mencionados que se analizan en este primer análisis genético”³⁶⁴.

La Corte constata que existieron irregularidades en la aplicación de las pruebas genéticas y que éstas sólo tuvieron un resultado parcialmente positivo para el caso de la joven Herrera. Para el caso de la joven González no se tuvo ningún resultado, mientras que para el caso de la joven Ramos los resultados contradijeron la identificación ya realizada por los familiares y el dictamen cráneo-foto. En lo que respecta al alegato referente al excesivo tiempo que tomó la realización

355 Cfr. testimonio de la señora Irma Monreal Jaime rendido ante el agente del Ministerio Público adscrito al grupo de la Fiscalía Mixta para la Investigación de Homicidios de Mujeres el 15 de marzo de 2006 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XXX, anexo 50, Legajo, I tomo I, folio 10230).

356 Cfr. EAAF, dictamen en antropología y genética forense, *supra* nota 189, folio 10339.

357 Cfr. declaración de la testigo Doretti, *supra* nota 141, folios 2352 y 2353.

358 Cfr. dictamen realizado por una perita en genética forense el 8 de octubre de 2002 (expediente de anexos a la demanda, tomo XI, folio 2908).

359 Cfr. dictamen en genética forense, *supra* nota 360, folio 2908.

360 Cfr. dictamen en genética forense, *supra* nota 360, folio 2908.

361 Cfr. EAAF, dictamen en antropología y genética forense, *supra* nota 189, folio 10339.

362 Cfr. EAAF, dictamen en antropología y genética forense, *supra* nota 189, folio 10339.

363 Cfr. EAAF, dictamen en antropología y genética forense, *supra* nota 189, folio 10341.

364 Cfr. EAAF, dictamen en antropología y genética forense, *supra* nota 189, folio 10338.

de las mencionadas pruebas, no se ofreció argumentación sobre prueba que permita concluir sobre demoras irrazonables.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, la Corte considera que el presente caso se relaciona con lo verificado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en otros casos similares. Dicha oficina constató la “falta de toma de muestras de ADN a las víctimas, a las desaparecidas y a los respectivos familiares”³⁶⁵. Cuando estos se realizaron, muchos mostraron resultados distintos a las identificaciones iniciales³⁶⁶. En este sentido, los resultados de análisis genéticos obtenidos eran en algunos casos contradictorios entre sí, “un laboratorio por ejemplo, obtiene un resultado positivo entre determinados restos y una determinada familia [...], mientras que otro laboratorio obtiene resultados negativos al realizar la misma comparación”. Tampoco se utilizaban soluciones posibles, tales como “junta de peritos para revisar las opiniones divergentes y tratar de proporcionar mayores elementos de análisis”³⁶⁷.

* *

Teniendo en cuenta lo expuesto, así como el reconocimiento de responsabilidad efectuado por el Estado, el Tribunal concluye que se presentaron irregularidades relacionadas con: i) falta de información en el reporte sobre el hallazgo de los cadáveres, ii) inadecuada preservación de la escena del crimen, iii) falta de rigor en la recolección de evidencias y en la cadena de custodia, iv) contradicciones e insuficiencias de las autopsias, y v) irregularidades e insuficiencias en la identificación de los cuerpos, así como en la entrega irregular de los mismos.

4.2.2.2. Alegadas irregularidades en la actuación seguida contra presuntos responsables y alegada fabricación de culpables

La Comisión alegó que se acusó como responsables de los asesinatos a los señores Víctor Javier García Uribe y Gustavo González Meza (en adelante “el señor García” y “el señor González”), a pesar de que no tenían una “relación evidente con los hechos” y que su “detención [...] se realizó de manera arbitraria y sus confesiones de culpabilidad fueron extraídas bajo tortura”. Los representantes concordaron con la Comisión y agregaron que el “Procurador [ordenó] ‘armar’ el expediente y fabricar culpables, para evitar la presión social”. Asimismo, señalaron que el señor González falleció en la cárcel después de una operación por una hernia, la cual se relacionaría con la tortura padecida. La Comisión y los representantes agregaron que los abogados defensores de los señores García y González fueron asesinados en circunstancias aún no aclaradas y que sus familiares habrían recibido amenazas, lo cual motivó la adopción de medidas cautelares en su favor.

El Estado manifestó que la Corte “únicamente puede conocer de las presuntas violaciones” por la muerte de las tres víctimas y no respecto al proceso penal seguido en contra de los señores García y González. Asimismo, el Estado señaló que “la hipótesis de la probable responsabilidad” de dichos señores “no puede ni debe ser considerada como una fabricación de culpables”, sino que “se trató del resultado del análisis de varios

365 Cfr. Informe de la Comisión de Expertos Internacionales de las Naciones Unidas, supra nota 76, folio 1901.

366 Cfr. Informe de México producido por el CEDAW, supra nota 64, folio 1930 y declaración de la perita Doretti, supra nota 141, folio 2352.

367 Cfr. declaración de la perita Doretti, supra nota 141, folio 2334.

elementos de convicción que [...] permitían en ese momento, presumir [su] participación directa” en los homicidios. Sin embargo, el Estado reconoció que la investigación contra dichos señores hizo que no se agotaran “otras líneas de investigación” y que “la determinación de la no responsabilidad penal” de esos dos señores “generó en [los] familiares falta de credibilidad en las autoridades investigadoras, pérdida de indicios y pruebas por el simple transcurso del tiempo”.

Respecto al alegato de incompetencia señalado por el Estado, la Corte reitera lo señalado en la Resolución de 19 de enero de 2009 (*supra* párr. 9), en el sentido de toda la prueba obrante en el expediente en torno a lo ocurrido con los señores García y González puede ser utilizada como “prueba relevante al momento de evaluar [...] las supuestas falencias en las investigaciones llevadas en el fuero interno” sobre la muerte de las tres víctimas.

Al respecto, luego del hallazgo de los cuerpos en el campo algodonerero los días 6 y 7 de noviembre de 2001, los señores García y González fueron detenidos el 9 de noviembre de 2001. En sus declaraciones iniciales aceptaron haber cometido los crímenes y describieron la forma como los habrían realizado³⁶⁸. Sin embargo, el 12 de noviembre del 2001, al ser escuchados en “declaración preparatoria”, señalaron que la confesión que habían hecho se originaba en actos de tortura que habían recibido y en amenazas contra ellos y sus familiares³⁶⁹.

El 5 de febrero de 2002 el abogado del señor González murió por disparos a manos de la Policía Judicial del Estado de Chihuahua, en circunstancias aún no aclaradas³⁷⁰. Ese mismo día, según un informe de Amnistía Internacional de 2003, la esposa del señor García fue amenazada por dos hombres no identificados³⁷¹. El 8 de febrero de 2003 el señor González falleció en el centro penitenciario donde se encontraba recluso, horas después de una intervención quirúrgica³⁷².

El 13 de octubre de 2004 el Juez Tercero Penal del Distrito Judicial Bravos condenó al señor García a cincuenta años de prisión como responsable de los homicidios en el

368 Cfr. declaración de Víctor Javier García Uribe ante el Agente del Ministerio Público adscrito a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua el 9 de noviembre de 2001 (expediente de anexos al escrito de solicitudes y argumentos, tomo XIV, anexo 3, folios 4839 a 4842) y declaración de Gustavo González Meza ante el Agente del Ministerio Público adscrito a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua el 9 de noviembre de 2001 (expediente de anexos al escrito de solicitudes y argumentos, tomo XIV, anexo 3, folios 4854 a 4857).

369 Cfr. declaración preparatoria de Gustavo González Meza ante el Juez Tercero de lo Penal del Distrito Bravos, Chihuahua, el 12 de noviembre de 2001 (expediente de anexos al escrito de solicitudes y argumentos, tomo XIV, anexo 3, folios 4887 a 4894) y declaración preparatoria de Víctor Javier García Uribe ante el Juez Tercero de lo Penal del Distrito Bravos, Chihuahua, el 12 de noviembre de 2001 (expediente de anexos al escrito de solicitudes y argumentos, tomo XIV, anexo 3, folios 4896 a 4904).

370 La CNDH señaló que “fue asesinado al ser confundido, a decir de las autoridades del estado de Chihuahua, con un delincuente, y, según ciertos informes, el abogado que actualmente defiende a García Uribe también ha sido amenazado” (CNDH, Informe Especial, *supra* nota 66, folio 2230; CIDH, Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, *supra* nota 64, folio 1749, y Amnistía Internacional, Muertes intolerables, *supra* nota 64, folio 2294).

371 La Comisión y los representantes señalaron que en enero de 2006 fue asesinado el abogado del señor García en circunstancias aún no aclaradas. Sin embargo, la única prueba obrante en el expediente es la declaración de una periodista que fue rechazada por el Tribunal por motivos de forma (*supra* párr. 106).

372 Cfr. resolución de sobreseimiento por muerte del procesado Gustavo González Meza (expediente de anexos al escrito de solicitudes y argumentos, tomo XVIII, anexo 3, folios 6164 a 6166).

campo algodonero³⁷³. El juez señaló que la "retractación" de los inculpados "no produce ninguna convicción" porque "son el resultado de reflexiones de mayor meditación sobre las consecuencias que trae el reconocimiento de la comisión de un delito o bien sugerencias de asesores". El juzgado agregó que "las huellas de violencia encontradas en sus cuerpos no pueden ser la razón por [la] cual] hayan estampado sus firmas en sus primeras declaraciones."

El 14 de julio de 2005 la Cuarta Sala del Supremo Tribunal de Justicia de Chihuahua revocó la decisión de primera instancia por falta de prueba en contra del señor García³⁷⁴. Asimismo, dicha Sala señaló que para detener e inculpar al señor García se utilizó una averiguación previa relacionada con "hechos totalmente distintos" ocurridos en 1999, lo cual "de ninguna forma [...] era determinante para ordenar [su] detención". Finalmente, se constató que no hubo orden judicial de detención cuando perfectamente se hubiera podido lograr. A partir de lo anterior, la Sala señaló que "la detención de [los señores García y González] fue arbitraria". En relación con las confesiones efectuadas, la Sala señaló que "resulta difícil creer que, conociendo sus derechos [a la no autoincriminación,] ambos inculpados hubieran relatado en forma tan minuciosa [...] su participación en los hechos" y que incluso hubieran aceptado los hechos de 1999 "sin que nadie les preguntara al respecto". También se aludió a la "contradicción que existe entre [las confesiones] y las autopsias", de tal forma que "las confesiones de los dos inculpados se elaboraron para coincidir con las fechas de las desapariciones de las mujeres que se dijeron ofendidas".

Cabe resaltar que en 2003 la CNDH, consideró que "no existe momento alguno en que hubiera quedado detallado, o bien, constancia que permita al menos presumir que las lesiones fueron autoinfligidas, y sí existen en contrapartida, las afirmaciones de que [...] fueron objeto de tortura", por lo cual, para la CNDH, "quedó acreditado que [...] fueron objeto de sufrimientos graves para que rindieran una confesión sobre un delito". Además, precisó que la defensa "aparece en una labor que dista de la que debe realizarse en términos constitucionales", "toda vez que incluso en una parte de la confesional complementa la respuesta de sus defendidos para lograr una mejor inculpación"³⁷⁵.

Por su parte, el EAAF resaltó irregularidades relacionadas con el hecho de que: i) sólo se les haya enseñado fotovolantes de 8 mujeres desaparecidas, siendo que había más mujeres desaparecidas en esa fecha; ii) justamente los fotovolantes que se les presentaron, constituyeron la lista final de víctimas de campo algodonero dada oficialmente; iii) es notoria la similitud de sus declaraciones con el contenido de documentos oficiales, como por ejemplo los fotovolantes y las autopsias, iv) recordaban con mucha precisión datos físicos y de vestimenta de cada una de sus víctimas, a más de un año y meses de algunas desapariciones y que además recordaban lo mismo. Asimismo, el EAAF consideró que dado el nivel de contradicción en los peritajes rendidos, no había explicación

373 Cfr. Juez Tercero Penal del Distrito Judicial Bravos, sentencia dictada en la causa penal 74/2004, "Guadalupe Luna de la Rosa y otras" el 13 de octubre de 2004 (expediente de anexos al escrito de solicitudes y argumentos, tomo XVIII, folios 6213 a 6398).

374 Cfr. Cuarta Sala Penal del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Chihuahua, sentencia de 14 de julio de 2005 (expediente de anexos a la demanda, tomo X, anexo 83, folios 3422 a 3500).

375 CNDH, Informe Especial, supra nota 66, folios 2229 y 2230 y Segundo Visitador General de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, oficio No. V2/004191 de 27 de febrero de 2004 (expediente de anexos a la demanda, tomo IX, anexo 78, folios 2994 y 2995).

sobre su valoración en la sentencia de condena³⁷⁶.

La Corte recuerda que los señores García y González no son las víctimas respecto de quienes se está determinando la existencia de presuntas violaciones a la Convención. Sin embargo, la información respecto a las irregularidades en la investigación es fundamental para valorar el acceso a la justicia que tuvieron las madres y demás familiares de las tres mujeres asesinadas. Teniendo en cuenta la prueba analizada, es posible concluir que las investigaciones respecto a los "crímenes del campo algodnero" se relacionan con un contexto de irregularidades en la determinación de responsables por crímenes similares. Así por ejemplo, la CNDH, en 2003, se refirió a la "obtención indiscriminada de confesiones" por parte de agentes del Ministerio Público y elementos policiales a su cargo. A partir de 89 casos que se sometieron al conocimiento de la autoridad jurisdiccional, la CNDH observó que:

las personas involucradas en la comisión de los delitos confesaron de manera "espontánea" su participación ante el agente del Ministerio Público del estado, no obstante que con posterioridad manifestaron ante el órgano jurisdiccional que habían sido sometidos a torturas, maltratos o amenazas para que firmaran declaraciones con las que no se encontraban de acuerdo, y que les habían sido arrancadas con violencia.

[...]

es claro que en el caso de torturas inferidas a personas detenidas, generalmente los responsables suelen recurrir a prácticas orientadas a tratar de no dejar huella alguna en el cuerpo de la víctima, y en su caso a justificar su actuación mediante la simulación de certificados médicos, los cuales, por regla general, sin cumplir ningún parámetro metodológico, se concretan a señalar que la persona examinada se encontraba "sin lesiones"³⁷⁷.

Un Informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) sobre su misión en Ciudad Juárez, analizó el caso Campo Algodnero y otros casos. Dicha Oficina verificó que varios jueces invertían indebidamente la carga de la prueba, rechazaban los alegatos de tortura restando veracidad a las retractaciones e indicaban que no estaban suficientemente probadas, sin una valoración médico pericial de las lesiones y sin que se hubiera iniciado una averiguación previa al respecto. El informe concluyó que:

[e]n todos los procedimientos examinados se reproduce el mismo patrón: [...] una parte significativa de los [inculpados] confiesa los crímenes que les son imputados en el momento de prestar declaración en la fase preprocesal o en la averiguación previa asistidos de defensor público (no designado por ellos), y no ratifican aquella en presencia judicial, [...] denunciando tratos inhumanos y degradantes, y [...] delitos de tortura, mediante los que aquellos habrán obtenido su confesión. Invariablemente, tales alegaciones son rechazadas por los Jueces intervinientes, las sucesivas resoluciones por ellos dictadas, con argumentos más o menos abstractos, o con diversa terminología técnico jurídica, pero sin ordenar investigaciones o diligencias tendentes a esclarecer si las denuncias de torturas tienen o no fundamento. Esto sucede, a pesar de que en varios casos, tales denuncias son extremadamente detalladas, reproducen en los distintos procedimientos examinados los métodos supuestamente utilizados por la Policía Judicial (picanas eléc-

376 Cfr. declaración de la testigo Doretti, supra nota 141, folio 2379.

377 CNDH, Informe Especial, supra nota 66, folios 2228 y 2229.

tricas o “chicharras”, cobijas empapadas de agua, asfixia con bolsas de plástico, etc.) y aparecen confirmadas por informes inequívocos emitidos por médicos particulares y/o de instituciones oficiales que certifican las señales físicas de malos tratos incompatibles con las hipótesis de autolesión, así como por fotografías y otros medios de prueba. [...] Las denuncias de privaciones ilegítimas de libertad y de torturas, seguidas de la no investigación de las mismas por el Ministerio Público y por los Jueces, tienen como corolario, también sistemático, la aceptación por los operadores jurídicos de las declaraciones de inculpados y testigos en tales condiciones como pruebas de cargo válidas para sobre ellas, construir y sustentar la imputación. Los procesos se construyen en Chihuahua, [...] fundamentalmente, sobre la autoinculpación de los procesados, y sobre la inculpación de co-procesados y testigos³⁷⁸.

En similar sentido, la Comisión para Ciudad Juárez indicó que “las periciales ofrecidas [...] estaban encaminadas a justificar una hipótesis del Ministerio Público”³⁷⁹. El Relator de Naciones Unidas para la Independencia del Poder Judicial, en 2002, aludió a la tortura de cinco integrantes de una banda, acusados de algunos de los crímenes³⁸⁰. Además, en un informe de 2003, Amnistía Internacional documentó al menos otros tres casos en la ciudad de Chihuahua en los que se denunció la utilización de tortura para obtener confesiones de sospechosos de asesinatos de mujeres³⁸¹.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, la Corte acepta el reconocimiento de responsabilidad estatal respecto a que la investigación dirigida contra los señores García y González implicó que “no se continu[ara] agotando otras líneas de investigación” y que “la determinación de la no responsabilidad penal” de esos dos señores “generó en [los] familiares falta de credibilidad en las autoridades investigadoras, pérdida de indicios y pruebas por el simple transcurso del tiempo”. Además, el Tribunal resalta que la falta de debida investigación y sanción de las irregularidades denunciadas propicia la reiteración en el uso de tales métodos por parte de los investigadores. Ello afecta la capacidad del Poder Judicial para identificar y perseguir a los responsables y lograr la sanción que corresponda, lo cual hace inefectivo el acceso a la justicia. En el presente caso, estas irregularidades generaron el reinicio de la investigación cuatro años después de ocurridos los hechos, lo cual generó un impacto grave en la eficacia de la misma, más aún por el tipo de crimen cometido, donde la valoración de evidencias se hace aún más difícil con el transcurso del tiempo.

4.2.2.3. Alegada demora injustificada e inexistencia de avances sustanciales en las investigaciones

La Comisión alegó que “no hubo seguimiento a testimonios claves con información pertinente para la investigación”. Los representantes concordaron con ello y agregaron que “no tienen ningún sospechoso consignado por los asesinatos” y que en el caso de la joven González el Estado “se presentó ante la Corte sin ningún avance”.

378 Cfr. Informe de la Comisión de Expertos Internacionales de las Naciones Unidas, supra nota 76, folios 1878, 1879, 1883 y 1891.

379 Cfr. Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Tercer Informe de Gestión, supra nota 101, folio 9011.

380 Cfr. Informe del Relator Especial sobre la Independencia de Magistrados y Abogados, supra nota 74, folio 2100.

381 Cfr. Amnistía Internacional, Muertes intolerables, supra nota 64, folio 2273.

El Estado señaló que en la segunda etapa de investigaciones se “reemprendió [la] labor [investigativa utilizando] las constancias iniciales de las diligencias efectuadas a partir del hallazgo de los cadáveres”, incluyendo “los reportes de paradero desconocido, los testimonios obtenidos, la inspección del lugar del descubrimiento, la relación de las evidencias recolectadas y los dictámenes de identificación”.

Al respecto, la jurisprudencia de la Corte ha señalado que un Estado puede ser responsable por dejar de “ordenar, practicar o valorar pruebas que hubieran sido de mucha importancia para el debido esclarecimiento de los homicidios”³⁸².

En el presente caso, el 9 de marzo de 2006 la Titular de la Fiscalía Mixta para la Atención de Homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez recibió el expediente penal por las muertes del campo algodoner, luego de que el 14 de julio de 2005 fuera revocada la condena del 13 de octubre de 2004 contra el único acusado³⁸³. La Corte constata que, sin justificación alguna, las investigaciones estuvieron paralizadas durante casi ocho meses después de la revocatoria de la condena.

Por otra parte, durante la audiencia pública la Corte fue informada sobre los resultados de la segunda etapa de las investigaciones y el plan de trabajo a seguir por parte del Ministerio Público³⁸⁴. Sin embargo, no existen resultados de las diligencias anunciadas por el Agente del Ministerio Público a cargo de la investigación, tales como el estudio de ciertas prendas, nuevos análisis genéticos y la investigación en torno a presuntos responsables.

Finalmente, el Tribunal resalta que las falencias investigativas que se dieron en la primera etapa de las investigaciones y que han sido aceptadas por el Estado, difícilmente podrían ser subsanadas por las tardías e insuficientes diligencias probatorias que el Estado ha desarrollado a partir del año 2006. Prueba de ello son los ocho años que han transcurrido desde que sucedieron los hechos sin que la investigación pase de su fase preliminar.

4.2.2.4. Alegadas irregularidades relacionadas con la fragmentación de las investigaciones y su presunto impacto en la generación de impunidad

El Tribunal observa que la controversia entre las partes sobre la fragmentación de los casos se relaciona con tres temas distintos: a) las alegadas irregularidades en la iniciación de una investigación por tráfico de órganos y la no articulación de ésta con la investigación por desaparición y homicidio, b) alegada necesidad de que el fuero federal conociera del presente caso, y c) alegadas irregularidades derivadas de investigar los tres casos en forma separada.

a) Alegadas irregularidades en la iniciación de una investigación por tráfico de órganos y la no articulación de ésta con la investigación por desaparición y homicidio

382 Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala, supra nota 31, párr. 230.

383 Cfr. acuerdo de 9 de marzo de 2006 de la Procuraduría General de Justicia del estado de Chihuahua Zona Norte, Fiscalía Mixta para la Investigación de Homicidio de Mujeres en Ciudad Juárez en el expediente de averiguación previa 27913/01-I (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XXX, anexo 50, folio 10184) y resolución de la Cuarta Sala Penal del Supremo Tribunal de Justicia del estado de Chihuahua de 14 de julio de 2005 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo X, anexo 83, folios 3422 a 3500).

384 Declaración rendida por el testigo Caballero Rodríguez en la audiencia pública celebrada el 28 de abril de 2009.

Las ocho muertes del campo algodonero fueron el objeto de una misma investigación ante la PGR entre los años 2003 y 2006 que indagaba, en el fuero federal, la posible vinculación con la delincuencia organizada, en particular con el tráfico de órganos³⁸⁵. El delito de homicidio siguió siendo competencia de la PGJE³⁸⁶.

La Comisión alegó que “cuando la Procuraduría General de Justicia de la República retuvo los expedientes en ejercicio de su facultad de atracción, no hubo actividad procesal ni investigativa alguna”. Los representantes consideraron que esta línea de investigación “se ha considerado inverosímil”, “con falta de seriedad”, que ha “despertado más morbo y amarillismo” y que “después de 4 años [...] tampoco hubo aportes de elementos en la investigación de los homicidios” del campo algodonero. Además, resaltaron que “nunca existió conexión alguna entre la averiguación previa federal y el proceso que se siguió a [los señores García y González]”.

El Estado alegó que en esta investigación por tráfico de órganos se realizaron “273 dictámenes de medicina forense, genética forense, retrato hablado, trabajo social, psiquiatría, grafoscopia, poligrafía, fotografía, criminología, criminalística, psicología, dactiloscopia, audio, estomatología forense, reconstrucción facial, identificación, recopilación hemerográfica, inspección con binomio sensor, victimología, química y antropología forense. También fueron tomadas 737 declaraciones ministeriales, 246 indagaciones de la Agencia Federal de Investigación, 2 asistencias jurídicas internacionales y 43 exhortos en apoyo a la Procuraduría General de Chihuahua”. Asimismo, estableció que “[e]l material derivado de las diligencias de la PGR fue integrado a la averiguación previa reiniciada no. 27913/01-1”.

En lo que respecta a la no atracción del delito de homicidio al fuero federal, el perito Castresana Fernández indicó que “[d]e acuerdo al principio de investigación integral, la PGR, debió investigar los hechos de desaparición y homicidio del Campo Algodonero”³⁸⁷.

La Corte observa que a pesar de que la legislación interna prevé la posibilidad de que las autoridades federales conozcan también de los delitos de fuero común, cuando estos tenga conexidad con delitos federales³⁸⁸, en este caso no ocurrió así³⁸⁹. Sin embargo, los representantes no argumentaron por qué ello desconoce la obligación de garantizar un acceso efectivo a la justicia. En particular, no queda claro si se trata de una facultad o de una obligación y en qué forma ello afectaba la investigación. La insuficiente motivación de los representantes impide al Tribunal un pronunciamiento sobre este alegato.

Sobre los resultados de la investigación por tráfico de órganos, la Corte observa que en efecto algunas diligencias de la misma fueron trasladadas en 2007 a la averiguación previa sobre homicidio³⁹⁰. Sin embargo la Corte no cuenta con evidencia para determi-

385 Cfr. informe de la Procuraduría General de la República, “Homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua” (expediente de anexos a la demanda, tomo II, apéndice 5, folios 184 a 216) y Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua, tercer informe, enero 2005 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo X, anexo 81, folio 3362).

386 Cfr. Tercer Informe de la Fiscalía Especial, supra nota 387, folio 3363.

387 Declaración del perito Castresana Fernández, supra nota 137, folio 2902.

388 Cfr. artículo 73 fracción XXI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (expediente de anexos a la contestación de la demanda, Tomo XXVIII, Anexo 43, folio 9852).

389 Cfr. declaración de la testigo Delgadillo Pérez, supra nota 187, folio 3513 y declaración del perito Castresana Fernández, supra nota 137, folio 2902.

390 Cfr. constancias del 16 de agosto de 2007 por la cual el agente del Ministerio Público adscrito a la Fiscalía Mixta para la Investigación de Homicidios en Ciudad Juárez localiza diferentes diligencias

nar si se remitió toda la prueba mencionada por el Estado. Asimismo, los representantes tampoco argumentaron en qué sentido esa prueba era relevante. Por el contrario, sostienen que dicha línea de investigación era “inverosímil”. Teniendo en cuenta lo anterior, el Tribunal declara que los representantes no aportaron elementos que permitan concluir que la supuesta negligencia en la remisión de prueba constituye -o contribuye a- una violación de derechos humanos.

En lo que respecta a la falta de conexión entre esta investigación federal y la investigación en Chihuahua, en el expediente ante la Corte no consta prueba suficiente respecto a que haya existido intercambio de información entre la procuraduría local y federal respecto a los homicidios de las jóvenes Herrera, González y Ramos. Asimismo, la investigación ante la PGR empezó antes de que hubiese concluido el proceso en contra del señor García. No existe explicación que permita comprender por qué dicha investigación alternativa, la cual probablemente contenía información relacionada con el mencionado inculpado, no fue valorada en el proceso adelantado en Chihuahua³⁹¹. Sin argumentación sobre prueba, es insuficiente reseñar los hechos descritos para concluir sobre su impacto en la ineficacia de la investigación.

b) Alegadas irregularidades por la falta de atracción de los expedientes por parte de la Procuraduría General de la República

Los representantes alegaron que “los investigadores [debieron llegar] a la conclusión, al menos como hipótesis de investigación, de que se encontraban ante un grupo criminal organizado”, por lo que “la competencia para la investigación y persecución de los crímenes debió atribuirse desde el momento mismo del hallazgo de los cadáveres, al conocimiento de las autoridades policiales, fiscales y judiciales del fuero Federal”. El no hacerlo “impidió la aplicación de la normativa específica y la utilización de los medios legales y materiales de investigación prevenidos para el crimen organizado, que no son sin embargo, aplicables a la delincuencia ordinaria”.

La testigo Delgadillo Pérez indicó que “[n]o hay explicación por parte del Estado de por qué la Federación no atrajo la investigación por los homicidios de las 8 mujeres sí[,] como quedó demostrado[,] la Procuraduría Local no tenía la capacidad técnica, científica y profesional para hacerlo”³⁹². El perito Castresana Fernández indicó que por la forma en que se cometieron los asesinatos y se abandonaron los cadáveres, con el riesgo inminente para los responsables de ser descubiertos, se deriva que era delincuencia organizada y se infiere que fueron funcionarios del Estado, o particulares que simplemente gozaban de la protección de aquéllos. Teniendo en cuenta este supuesto, el perito indicó que “el mantenimiento deliberado de la investigación en el fuero estatal, a pesar

(expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XXXVII, anexo 50, legajo III, tomo II, folios 10569, 10570, 13577, 13578, 13641 y 13642).

391 Si bien la Fiscalía Especial indicó que no se encuentra acreditado que en ninguna de las diecinueve averiguaciones se hayan “vulnerado leyes federales que justifiquen la figura de la atracción”, dicho órgano indicó que en el Anexo B del informe “se detallan las hipótesis de investigación correspondientes, así como la propuesta de diligencias a practicarse en cada una de las 19 averiguaciones previas” por los homicidios del total de 22 objeto de dicho informe. Aunque lo anterior significa un indicio de intercambio de información, la Corte observa que no consta que se hayan recomendado diligencias similares para los casos de las jóvenes Herrera, González y Ramos (Tercer Informe de la Fiscalía Especial, supra nota 387, folio 3363).

392 Declaración de la testigo Delgadillo Pérez, supra nota 187, folio 3513.

de existir fundados indicios que atribuirían la competencia al fuero federal, tenía otra consecuencia igualmente determinante de impunidad: impidió la aplicación de la normativa específica y la utilización de los medios legales y materiales de investigación prevenidos para el crimen organizado, que no son sin embargo, aplicables a la delincuencia ordinaria”. Agregó que lo anterior generó que el caso quedara en manos de “las mismas autoridades estatales que manifestaban tan escasa diligencia”³⁹³.

El Estado no presentó alegatos sobre este punto. Sin embargo, anexó un informe en el que alude a diversos criterios que regulan la atracción de casos ante el fuero federal. En dicho informe se menciona el convenio entre la PGR y la PGJCH para adelantar acciones conjuntas de investigación, un proyecto de reforma constitucional en la materia y el establecimiento de la Fiscalía Especial que investigaría los homicidios de mujeres que fueran de competencia federal³⁹⁴.

La Corte observa que la prueba testimonial y pericial presentada por los representantes se refiere, en primer lugar, a que dicha atracción tenía que ocurrir por la falta de capacidad técnica de las autoridades de Chihuahua. La Corte no encuentra argumentos respecto al derecho interno que le permitan analizar la atribución de competencia al fuero federal como consecuencia de las irregularidades que han sido constatadas en el presente caso. En segundo lugar, no se argumenta cuáles son esos fundados indicios que atribuirían competencia al fuero federal, más allá de presumir que la impunidad del caso implica la participación de agentes estatales o del crimen organizado. Tampoco se elaboran argumentos respecto al funcionamiento de la atracción al fuero federal. En suma, los representantes no adelantan argumentación sobre prueba y derecho interno aplicable que permita analizar en qué sentido la falta de atracción de los delitos y la no aplicación de medios legales correspondientes a la delincuencia organizada contribuyó a la ineficacia de los procesos judiciales impulsados.

c) Alegadas irregularidades relacionadas con la fragmentación de los casos y la falta de investigación de los mismos en el marco de su contexto

Los representantes alegaron que la “individualiza[ci]ón de la investigación de los homicidios” deviene en “falta de búsqueda de la verdad y [...] justicia para las víctimas”. Indicaron que “es poco creíble que una sola persona [...] pueda estar involucrada” en el homicidio “y que no tenga relación alguna con los homicidios de las otras 7 mujeres”. Agregaron que “no es creíble” que “únicamente” esa persona “haya asesinado a Esmeralda, la haya ido a arrojar a un lugar donde ya se encontraban otros 7 cuerpos en circunstancias similares y haya realizado alguna acción para acelerar el proceso de descomposición [...] en la parte superior de [su] cuerpo”. Asimismo, alegaron que “el caso *sub judice* no puede ser analizado de manera descontextualizada de este marco de violaciones graves y sistemáticas contra niñas y mujeres vivida desde hace 16 años en Ciudad Juárez”.

El Estado indicó que “el elemento común en los tres casos es el hallazgo de los cuerpos en el mismo predio”. A partir de ese hecho, alegó que “se hizo un examen concreto de las circunstancias de los casos” y “se les dio un tratamiento individualizado dentro de la investigación, sin descartar otros posibles rasgos comunes, pero igualmente sin

393 Declaración del perito Castresana Fernández, supra nota 137, folios 2902 y 2903.

394 Cfr. Informe de México producido por el CEDAW, supra nota 64, folios 1980 y 1981.

forzar vínculos entre ellos”, ya que “se advirtieron detalles particulares en cada caso que no posibilitaban una investigación en conjunto, so pena de propiciar confusión entre elementos distintos, que a la postre hubiese redundado negativamente en los resultados”. Además, señaló que “[p]or metodología de investigación delictiva, jamás se inicia con el supuesto de que dos casos son similares, pues eso constituiría una distorsión subjetiva en el análisis”.

La jurisprudencia de la Corte ha señalado que ciertas líneas de investigación, cuando eluden el análisis de los patrones sistemáticos en los que se enmarcan cierto tipo de violaciones a los derechos humanos, pueden generar ineficacia en las investigaciones³⁹⁵.

En este caso, la Corte observa que cuando se reiniciaron las investigaciones en marzo de 2006, el Ministerio Público decidió “por razones de método”, “desglosar todas las actuaciones procesales” en un legajo destinado a cada una de las ocho víctimas halladas en el campo algodnero³⁹⁶. Según el testigo Caballero Rodríguez, el motivo de la individualización fue “establecer líneas de investigación concretas en cada caso”, “con independencia de que sea un mismo expediente de averiguación”³⁹⁷.

Los representantes no han presentado una clara argumentación y prueba suficiente que demuestre que el establecimiento de líneas de investigación concretas para cada uno de los ocho casos del campo algodnero pudo haber afectado la eficacia de las mismas. No obstante, el Tribunal considera que a pesar de que la individualización de las investigaciones puede, en teoría, incluso favorecer el avance de las mismas, el Estado debe ser conciente que éstas se enmarcan dentro de un contexto de violencia contra la mujer. Por ende, debe adoptar las providencias que sean necesarias para verificar si el homicidio concreto que investiga se relaciona o no con dicho contexto. La investigación con debida diligencia exige tomar en cuenta lo ocurrido en otros homicidios y establecer algún tipo de relación entre ellos. Ello debe ser impulsado de oficio, sin que sean las víctimas y sus familiares quienes tengan la carga de asumir tal iniciativa.

En el presente caso, en las investigaciones por los tres crímenes no se encuentran decisiones del Ministerio Público dirigidas a relacionar estas indagaciones con los patrones en los que se enmarcan las desapariciones de otras mujeres. Esto último fue ratificado por el agente del Ministerio Público en la audiencia pública del presente caso. Por todo lo anterior, la Corte considera que no es aceptable el argumento del Estado en el sentido de que lo único en común entre los ocho casos sea que aparecieron en la misma zona, ni es admisible que no exista una mínima valoración judicial de los efectos del contexto respecto a las investigaciones por estos homicidios.

Lo ocurrido en el presente caso es concordante con lo señalado previamente en el contexto respecto a que en muchas investigaciones se observa la falta de contemplación de las agresiones a mujeres como parte de un fenómeno generalizado de violencia de género. En este sentido, la CNDH señaló en su informe del año 2003 que la FEIHM no estaba estudiando “el fenómeno de manera global, sino que, a cada asunto se le ha otorgado un tratamiento individual, al margen de las posibilidades legales, como si se

395 Cfr. Caso de la Masacre de la Rochela Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C No. 163, párrs. 156, 158 y 164.

396 Cfr. acuerdo de 9 de marzo de 2006 de la Procuraduría General de Justicia del estado de Chihuahua Zona Norte, supra nota 385, folio 10184.

397 Declaración del testigo Caballero Rodríguez, supra nota 386.

tratará de casos aislados plenamente diferenciados y no de manera integral³⁹⁸. Por su parte, la testigo Delgadillo Pérez declaró que “[n]o existe una estrategia integral en la investigación de los homicidios a partir de patrones de violencia detectados en cada caso”. Agregó que “aunque sea una fiscalía especial, se asigna un determinado número de casos a cada agente del ministerio público³⁹⁹ y “no existen mesas de discusión sobre estrategias de investigación y determinación de los hechos a investigar, donde la titular de la fiscalía, el equipo de investigadores, los policías judiciales y peritos, puedan tener una visión global de lo que ocurre en cada hecho denunciado⁴⁰⁰”.

4.2.2.5. Alegada falta de sanción a los funcionarios públicos involucrados con irregularidades en el presente caso

Los representantes alegaron que algunos de los funcionarios que incurrieron en irregularidades, omisiones y negligencias en el presente caso siguieron trabajando en la PGEC, algunos sólo fueron sancionados administrativamente y con un “alcance muy limitado”, y otros no fueron investigados y sancionados.

El Estado señaló que a partir de octubre de 2004 analizó expedientes de 255 homicidios de mujeres en Ciudad Juárez, a efecto de revisar las actuaciones de los servidores públicos en las diligencias de investigación. Alegó que se consignaron veinte acciones ante tribunales penales contra funcionarios públicos y se iniciaron 62 procedimientos administrativos ante el órgano de control interno gubernamental (Secretaría de la Contraloría del estado de Chihuahua). En estos procedimientos administrativos, quince funcionarios fueron inhabilitados, cinco destituidos, tres suspendidos y dos amonestados. Actualmente, quedan abiertos doce procedimientos administrativos.

En otros casos el Tribunal se ha referido a instancias disciplinarias de carácter judicial en algunos países, otorgando importante valor simbólico al mensaje de reproche que puede significar este tipo de sanciones respecto a funcionarios públicos y miembros de las fuerzas armadas⁴⁰¹. Además, el Tribunal resalta la importancia de las actuaciones disciplinarias en orden a controlar la actuación de dichos funcionarios públicos, particularmente cuando las violaciones de derechos humanos responden a patrones generalizados y sistemáticos.

Sobre la relación de las acciones disciplinarias con el derecho de acceso a la justicia, el Tribunal ha señalado que en los procesos disciplinarios se debe determinar las circunstancias en que se cometió la infracción al deber funcional que condujo al menoscabo del derecho internacional de los derechos humanos⁴⁰².

En el presente caso, el informe final de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez incluye una lista de funcionarios públicos que intervinieron en 139 procesos judiciales relacionados con dichos homicidios, así como del número de aquéllos con posible responsabilidad penal y administrativa para cada caso. Sin embargo, dicha lista no incluye ninguno de las tres ejecuciones de este caso⁴⁰³. Adicionalmente, el Estado presentó un informe de funciona-

398 Cfr. CNDH, Informe Especial, supra nota 66, folio 2235.

399 Cfr. declaración de la testigo Delgadillo Pérez, supra nota 187, folio 3481.

400 Cfr. declaración de la testigo Delgadillo Pérez, supra nota 187, folio 3481.

401 Cfr. Caso de la “Masacre de Mapiripán” Vs. Colombia, supra nota 252, párr. 215.

402 Cfr. Caso de la Masacre de la Rochela Vs. Colombia, supra nota 397, párr. 207.

403 Cfr. Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con los Homicidios de Mujeres en Ciudad

rios sancionados, indicando el nombre del funcionario y el expediente sobre el cual se le atribuye posible responsabilidad, así como también el estado procesal del caso. Sin embargo, la Corte observa que en esta segunda lista tampoco se menciona a funcionarios que hayan sido investigados por las irregularidades cometidas en la investigación de lo ocurrido con las jóvenes Herrera, González y Ramos⁴⁰⁴.

De igual forma, en un escrito presentado por los representantes ante la Procuradora General de Justicia del Estado de Chihuahua se incluyó una lista de 25 funcionarios públicos que se alega deberían ser investigados por diversas omisiones, negligencias e irregularidades relacionadas con el caso Campo Algodonero⁴⁰⁵. El Estado no adelantó alegato alguno respecto a las denuncias efectuadas por los representantes en dicho escrito.

El Tribunal resalta que las sanciones administrativas o penales tienen un rol importante para crear la clase de competencia y cultura institucional adecuada para enfrentar los factores que explican el contexto de violencia contra la mujer que ha sido probado en el presente caso. Si se permite que personas responsables de estas graves irregularidades continúen en sus cargos, o peor aún, ocupen posiciones de autoridad, se puede generar impunidad y crear las condiciones para que los factores que inciden en el contexto de violencia persistan o se agraven.

A partir de la información disponible en el expediente ante la Corte, se concluye que no se ha investigado a ninguno de los funcionarios supuestamente responsables por las negligencias ocurridas en el presente caso. En concreto, no se han esclarecido las graves irregularidades en la persecución de responsables y en el manejo de las evidencias durante la primera etapa de la investigación. Ello hace aún más manifiesta la situación de indefensión de las víctimas, contribuye a la impunidad y propicia la repetición crónica de las violaciones de los derechos humanos de que se trata.

4.2.2.6. Alegada negación de acceso al expediente y demoras o negación de copias del mismo

La Comisión alegó que los familiares “no han tenido acceso a los expedientes” ni se les ha permitido fotocopiarlo. Sin embargo, la Comisión no precisó con claridad fechas y argumentos sobre prueba al respecto.

Los representantes alegaron que “se ha negado de manera sistemática el acceso al [expediente]”. Señalaron que en diciembre de 2004 la Procuradora de Chihuahua se comprometió a entregar copia de los expedientes y que esto no sucedió. Alegaron que la misma solicitud se realizó por escrito durante los años 2005, 2006 y 2007 sin tener respuesta. Sin embargo, los representantes no presentaron copias de estas solicitudes.

Asimismo, los representantes alegaron que el 4 de agosto de 2006 se reunieron con la Procuradora y el EAAF y solicitaron verbalmente copia de las investigaciones realizadas hasta el momento. Precizaron que las copias fueron entregadas a una de las madres un mes después, pero de una manera incompleta, por lo que solicitaron la parte

Juárez, Informe Final, supra nota 87, folios 14881 al 14892.

404 Cfr. Procuraduría General de Justicia del estado de Chihuahua, Informe de Funcionarios Sancionados, emitido el 27 de abril de 2009 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XLIX, anexo 5, folios 17319 al 17346).

405 Cfr. denuncia de hechos presentada por la Asociación Nacional de Abogados Democráticos A.C. el 5 de junio de 2007 (expediente de anexos a la demanda, tomo X, anexo 92, folios 3546 al 3588).

restante, sin tener respuesta. Indicaron que el 13 de septiembre de 2006 los familiares solicitaron “las copias del expediente o permitir su lectura en las oficinas de la Fiscalía, ante estas dos posibilidades [la autoridad correspondiente] se negó argumentando que se encontraba integrando las investigaciones, debido a algunos sucesos recientes relacionados con estos homicidios”. Los representantes agregaron que al menos en seis ocasiones que solicitaron por escrito el expediente, éste les fue negado con el argumento de que “están investigando” y que “el derecho de las víctimas a conocer sus propios expedientes no puede estar por encima de las acciones de las autoridades investigadoras”. El Tribunal observa que los representantes no adelantaron argumentación en torno a si el derecho interno regula este tipo de restricciones en el acceso a la información, cómo operarían esas posibles restricciones en el presente caso, y por qué dichas posibles restricciones son injustificadas o desproporcionadas.

Indicaron además que solicitaron copias del expediente ante la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada. Obtuvieron como respuesta que “no se pudo tener acceso al expediente porque al investigarse delincuencia organizada la información es confidencial”. Agregaron que este expediente “se mantiene bajo un absoluto hermetismo”. La Corte observa que tampoco se presentó argumentación alguna en torno al derecho interno que regule las restricciones en el acceso a información sobre investigaciones en torno a delincuencia organizada.

La falta de acceso al expediente, alegaron los representantes, impidió que “conoc[ieran] los avances en las investigaciones y las líneas de investigación que seguían las autoridades para fincar responsabilidad a los probables responsables de estos hechos”, así como tampoco permitió que los familiares “ejerc[ieran] su derecho Constitucional de coadyuvar en las investigaciones y en su caso de apoyar las determinaciones del Ministerio Público”. La Corte observa que no se adelantó argumentación en torno a cómo se regula en el derecho interno dicho derecho a la coadyuvancia.

El Estado alegó que “ha brindado [a los familiares de las víctimas] toda la información relativa a los expedientes” y que ellos “y sus representantes acreditados en el expediente tienen acceso a las investigaciones en todo momento”.

El testigo Caballero Rodríguez indicó que los familiares de las víctimas tienen acceso regular al expediente de la investigación, pudiendo acceder a él, leerlo y fotocopiarlo. Señaló que “los familiares de [la joven Ramos] acceden al expediente mediante una coadyuvante representante”, la madre de la joven González “ha tenido contacto en dos ocasiones [con él y le] ha pedido informes del expediente incluidas copias certificadas”, y en el caso de la joven Herrera “[la coadyuvante [...]] no ha acudido [ante el Ministerio Público] para información en ese sentido”. Adicionalmente, hizo notar que se le entregó recientemente a la coadyuvante del caso de la joven González “la totalidad de las actuaciones que integran el expediente”⁴⁰⁶.

La Corte nota que dentro de la prueba allegada al Tribunal se encuentran dos acuerdos de negación de copias. Uno de ellos establece que “dichas copias [...] serán expedidas”, pero se informa que “por el momento no es posible da[r] trámite a [la] solicitud por encontrarse el expediente en una revisión en la Ciudad de Chihuahua” y se precisa que al regresar el expediente “se le dará trámite a [la] solicitud y se entregaran las copias soli-

406 Declaración rendida por el testigo Caballero Rodríguez, supra nota 386.

citadas a la brevedad posible⁴⁰⁷. El otro acuerdo señala que no consta en el expediente "facultades como representante" a la coadyuvante que solicitó la copias⁴⁰⁸. Del mismo modo, se incluyen diversas solicitudes de copias y acuerdos de expedición de copias⁴⁰⁹.

En conclusión, el Tribunal considera que no ha sido entregada prueba suficiente sobre la negación de acceso al expediente y fotocopias del mismo. De otra parte, no se ofrecen argumentos en torno al derecho interno que regula la reserva de la averiguación previa y el alegado "derecho a la coadyuvancia". Además, no se precisa el impacto específico que cada negación o dilación haya tenido en el ejercicio de sus derechos como parte civil. Por todo lo anterior, la Corte no cuenta con elementos para analizar dichos alegatos.

* *

A manera de conclusión, la Corte acepta el reconocimiento de responsabilidad por las irregularidades cometidas en la primera etapa de las investigaciones. Sin embargo, el Tribunal ha constatado que en la segunda etapa de las mismas no se han subsanado totalmente dichas falencias. Las irregularidades en el manejo de evidencias, la alegada fabricación de culpables, el retraso en las investigaciones, la falta de líneas de investigación que tengan en cuenta el contexto de violencia contra la mujer en el que se desarrollaron las ejecuciones de las tres víctimas y la inexistencia de investigaciones contra funcionarios públicos por su supuesta negligencia grave, vulneran el derecho de acceso a la justicia, a una protección judicial eficaz y el derecho de los familiares y de la sociedad a conocer la verdad de lo ocurrido. Además, denota un incumplimiento estatal de garantizar, a través de una investigación seria y adecuada, los derechos a la vida, integridad personal y libertad personal de las tres víctimas. Todo ello permite concluir que en el presente caso existe impunidad y que las medidas de derecho interno adoptadas han sido insuficientes para enfrentar las graves violaciones de derechos humanos ocurridas. El Estado no demostró haber adoptado normas o implementado las medidas necesarias, conforme al artículo 2 de la Convención Americana y al artículo 7.c de la Convención Belém do Pará, que permitieran a las autoridades ofrecer una investigación con debida diligencia. Esta ineficacia judicial frente a casos individuales de violencia contra las mujeres propicia un ambiente de impunidad que facilita y promueve la repetición de

407 Cfr. acuerdo emitido por un Licenciado del Ministerio Público adscrito a la Fiscalía Mixta para la Atención de Homicidios de Mujeres el 3 de mayo de 2007 (expediente de anexos al escrito de solicitudes y argumentos, tomo XXIV, anexo 34, folios 8480).

408 Cfr. acuerdo emitido por un Agente del Ministerio Público el 30 de enero de 2008 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XXXV, anexo 50, legajo II, tomo IV, folio 12982).

409 En el caso de la joven González se solicitaron copias el 1 de abril de 2002, 2 de mayo de 2007, 29 de enero de 2008, 4 de noviembre de 2008 y 12 de febrero de 2009 y se expidieron copias el 1 de abril de 2002, 12 de febrero de 2009 y 11 de marzo de 2009 (Cfr. expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XXXII, anexo 50, legajo II, tomo I, folio 11122; tomo XXIV, anexo 34, folios 8478 y 8479; tomo XLVIII, anexo 4b, folio 17313, tomo XLVIII, folio 17193, y tomo XLVIII, folio 17208). En el caso de la joven Ramos se solicitaron copias el 26 de febrero de 2002, 6 de marzo de 2007, 3 de mayo de 2007 y 29 de enero de 2008 y se expidieron copias el 26 de febrero de 2002 y 1 de junio de 2007 (Cfr. expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XXXVI, anexo 50, legajo III, tomo I, folio 13069; tomo XXIV, anexo 34, folios 8481; tomo XXXVI, anexo 50, legajo III, tomo I, folio 13129; expediente de anexos al escrito de solicitudes y argumentos, tomo XXIV, anexo 34, folios 8477; expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XXXVI, anexo 50, legajo III, tomo I, folio 13070, y anexo 50, legajo III, tomo I, folio 13130). En el caso de la joven Herrera se expidieron copias el 11 de marzo de 2002 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XXX, anexo 50, folio 13171).

los hechos de violencia en general y envía un mensaje según el cual la violencia contra las mujeres puede ser tolerada y aceptada como parte del diario vivir.

Por lo expuesto, el Tribunal concluye que el Estado incumplió con su deber de investigar -y con ello su deber de garantizar- los derechos consagrados en los artículos 4.1, 5.1, 5.2 y 7.1 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma y con el artículo 7.b y 7.c de la Convención Belém do Pará, en perjuicio de Claudia Ivette González, Laura Berenice Ramos Monárrez y Esmeralda Herrera Monreal. Por los mismos motivos, el Estado violó los derechos de acceso a la justicia y protección judicial, consagrados en los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma y 7.b y 7.c de la Convención Belém do Para, en perjuicio de los familiares de las tres víctimas identificados en el párrafo 9 *supra*.

4.3. Obligación de no discriminar: La violencia contra la mujer como discriminación

La Comisión señaló que “[e]s esencial entender el vínculo entre la violencia contra las mujeres y la discriminación que la perpetúa, para apreciar el alcance del deber de debida diligencia en el presente caso”. Según la Comisión, “actitudes discriminatorias contra las mujeres por parte de funcionarios estatales influenciaron en la investigación de estos asesinatos”.

Los representantes señalaron que “más allá de la violencia por su género, las niñas y las mujeres juarenses sufren una doble discriminación, ya que el origen humilde de Claudia, Laura y Esmeralda, como las niñas y mujeres asesinadas o que son reportadas como desaparecidas, así como de las madres y familias de estas mujeres, también genera una discriminación de clase social”. Añadieron que los daños generados por los hechos del caso “se intensifican porque tienen como causa mantener la desigualdad y la discriminación de las mujeres” y que “entre otras condiciones de vulnerabilidad, los daños se amplían pues la impunidad creada y propiciada desde el Estado [m]exicano sustenta y legitima los patrones de discriminación y violencia contra las mujeres”.

El Estado señaló que “en las investigaciones por la desaparición y los homicidios de las jóvenes González, Herrera y Ramos no se han encontrado elementos que permitan suponer [...] discriminación”. Agregó que “ha establecido los mecanismos necesarios para que las personas que se encuentran dentro de su jurisdicción [...] puedan ejercer [...] sus derechos sin ser objeto de discriminación alguna”. Sin embargo, reconoció ante la Corte que los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez se encuentran influenciados por “una cultura de discriminación contra la mujer”.

Dada la controversia entre las partes y la ambigüedad del reconocimiento efectuado por el Estado, el Tribunal analizará si la obligación de no discriminar contenida en el artículo 1.1 de la Convención fue cumplida en el presente caso.

Desde una perspectiva general la CEDAW define la discriminación contra la mujer como “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”. En el ámbito interamericano, la

Convención Belém do Pará señala que la violencia contra la mujer es “una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres” y reconoce que el derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye el derecho a ser libre de toda forma de discriminación.

El CEDAW ha declarado que la definición de la discriminación contra la mujer “incluye la violencia basada en el sexo, es decir, la violencia dirigida contra la mujer [i] porque es mujer o [iii] que la afecta en forma desproporcionada”. El CEDAW también ha señalado que “[l]a violencia contra la mujer es una forma de discriminación que impide gravemente que goce de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre”⁴¹⁰.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos declaró en el caso *Opuz vs. Turquía* que “la falla del Estado de proteger a las mujeres contra la violencia doméstica viola el derecho de ellas a igual protección de la ley y esta falla no necesita ser intencional”. La Corte Europea consideró que aunque la pasividad judicial general y discriminatoria en Turquía no era intencional, el hecho de que afectaba principalmente a las mujeres permitía concluir que la violencia sufrida por la peticionaria y su madre podía considerarse violencia basada en género, lo cual es una forma de discriminación en contra de las mujeres. Para llegar a esta conclusión, el Tribunal aplicó el principio según el cual una vez que se demuestra que la aplicación de una regla lleva a un impacto diferenciado entre mujeres y hombres, el Estado debe probar que se debe a factores objetivos no relacionados con la discriminación. La Corte Europea constató que en el lugar en que vivía la peticionaria se presentaba el número más alto de víctimas de violencia doméstica, que las víctimas eran todas mujeres, que la mayoría de las víctimas eran del mismo origen y, además, que las mujeres víctimas enfrentaban problemas cuando denunciaban la violencia, como el hecho que los policías no investigaban los hechos sino que asumían que dicha violencia era un “tema familiar”⁴¹¹.

En el caso *del Penal Castro Castro Vs. Perú*, la Corte señaló que las mujeres detenidas o arrestadas “no deben sufrir discriminación, y deben ser protegidas de todas las formas de violencia o explotación”, que “deben ser supervisadas y revisadas por oficiales femeninas”, que las mujeres embarazadas y en lactancia “deben ser proveídas con condiciones especiales”. Dicha discriminación incluye “la violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada”, y que abarca “actos que infligen daños o sufrimientos de índole física, mental o sexual, amenazas de cometer esos actos, coacción y otras formas de privación de la libertad”⁴¹².

En el presente caso, el Tribunal constata que el Estado señaló ante el CEDAW que la “cultura de discriminación” de la mujer “contribuyó a que [los] homicidios [de mujeres en Ciudad Juárez] no fueran percibidos en sus inicios como un problema de magnitud importante para el cual se requerían acciones inmediatas y contundentes por parte de las autoridades competentes”. Además, el Estado también señaló que esta cultura de discriminación contra la mujer estaba basada “en una concepción errónea de su inferioridad” (*supra* párr. 132).

La Corte considera que estas declaraciones remitidas como prueba por el Estado, son coincidentes con su reconocimiento de responsabilidad en el sentido de que en

410 Cfr. CEDAW, Recomendación general 19: La Violencia contra la Mujer, *supra* nota 268, párr. 1 y 6.

411 ECHR, Case of Opuz v. Turkey, Judgment of 9 June 2009, paras. 180, 191 y 200.

412 Cfr. Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú, *supra* nota 248, párr. 303.

Ciudad Juárez existe una “cultura de discriminación” que influyó en los homicidios de las mujeres en Ciudad Juárez. Asimismo, la Corte observa que como ya fue establecido *supra*, diferentes informes internacionales hicieron la conexión entre la violencia contra la mujer y la discriminación contra la mujer en Ciudad Juárez.

De otro lado, al momento de investigar dicha violencia, ha quedado establecido que algunas autoridades mencionaron que las víctimas eran “voladas” o que “se fueron con el novio”, lo cual, sumado a la inacción estatal en el comienzo de la investigación, permite concluir que esta indiferencia, por sus consecuencias respecto a la impunidad del caso, reproduce la violencia que se pretende atacar, sin perjuicio de que constituye en sí misma una discriminación en el acceso a la justicia. La impunidad de los delitos cometidos envía el mensaje de que la violencia contra la mujer es tolerada, lo que favorece su perpetuación y la aceptación social del fenómeno, el sentimiento y la sensación de inseguridad en las mujeres, así como una persistente desconfianza de éstas en el sistema de administración de justicia. Al respecto, el Tribunal resalta lo precisado por la Comisión Interamericana en su informe temático sobre “Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia” en el sentido de que

[L]a influencia de patrones socioculturales discriminatorios puede dar como resultado una descalificación de la credibilidad de la víctima durante el proceso penal en casos de violencia y una asunción tácita de responsabilidad de ella por los hechos, ya sea por su forma de vestir, por su ocupación laboral, conducta sexual, relación o parentesco con el agresor, lo cual se traduce en inacción por parte de los fiscales, policías y jueces ante denuncias de hechos violentos. Esta influencia también puede afectar en forma negativa la investigación de los casos y la valoración de la prueba subsiguiente, que puede verse marcada por nociones estereotipadas sobre cuál debe ser el comportamiento de las mujeres en sus relaciones interpersonales⁴¹³.

En similar forma, el Tribunal considera que el estereotipo de género se refiere a una pre-concepción de atributos o características poseídas o papeles que son o deberían ser ejecutados por hombres y mujeres respectivamente. Teniendo en cuenta las manifestaciones efectuadas por el Estado (*supra* párr. 398), es posible asociar la subordinación de la mujer a prácticas basadas en estereotipos de género socialmente dominantes y socialmente persistentes, condiciones que se agravan cuando los estereotipos se reflejan, implícita o explícitamente, en políticas y prácticas, particularmente en el razonamiento y el lenguaje de las autoridades de policía judicial, como ocurrió en el presente caso. La creación y uso de estereotipos se convierte en una de las causas y consecuencias de la violencia de género en contra de la mujer.

Por ello, el Tribunal considera que en el presente caso la violencia contra la mujer constituyó una forma de discriminación y declara que el Estado violó el deber de no discriminación contenido en el artículo 11 de la Convención, en relación con el deber de garantía de los derechos consagrados en los artículos 4.1, 5.1, 5.2 y 7.1 de la Convención Americana, en perjuicio de Laura Berenice Ramos Monárrez, Esmeralda Herrera Monreal y Claudia Ivette González; así como en relación con el acceso a la justicia consagrado

413 CIDH, Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas, OEA/Ser.LV/II. Doc. 68, 20 enero 2007 (expediente de anexos a la demanda, tomo VII, anexo 2, folio 1822).

en los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención, en perjuicio de los familiares de las víctimas identificados en el párrafo 9 *supra*.

5. Derechos de las niñas, artículo 19 de la Convención Americana

La Comisión alegó que el Estado “tenía un deber reforzado de proteger los derechos humanos de Laura Berenice Ramos y Esmeralda Herrera Monreal, por dos factores, su minoría de edad y la obligación de adoptar medidas especiales de cuidado, prevención y garantía”. Sin embargo, según la Comisión, “las instancias estatales encargadas de hacer cumplir la ley no actuaron para prevenir que acontezcan hechos como los que aquí se analiza ni para individualizar y sancionar a los responsables” y “las agencias estatales encargadas específicamente de la protección a la infancia no intervinieron de modo alguno ni en la prevención de estos hechos ni en proponer alguna clase de solución para el caso”.

Para los representantes, las niñas Herrera y Ramos “fueron asesinadas ocho años después de que se tuviera registro de los primeros homicidios de niñas y mujeres en Ciudad Juárez. El Estado tenía la obligación de adoptar medidas especiales de protección para garantizar su vida, libertad e integridad personales”. Manifestaron que el Estado “falló en adoptar medidas para prevenir la violencia comunitaria y para asegurar el pleno goce de los derechos fundamentales de la niñez”.

El Estado afirmó que “cumple con su obligación de protección a los niños con la adopción de medidas acordes con su situación especial de vulnerabilidad”. Además, sostuvo que no tendría responsabilidad internacional puesto que “no existió participación directa de agentes estatales en los homicidios [...], además de que no se demostró que la minoría de edad de las víctimas hubiera sido un factor relevante”, y por ha implementado “medidas especiales para asegurar la plena vigencia de los derechos del niño”.

Como ya se ha establecido con anterioridad, en la época de los hechos, las autoridades públicas tenían conocimiento de un contexto de desapariciones, violencia y homicidios contra mujeres jóvenes y niñas (*supra* párr. 129).

El experto independiente de las Naciones Unidas para el estudio de la violencia contra los niños ha afirmado que “[l]a violencia contra los niños se presenta bajo diversas formas y depende de una amplia gama de factores, desde las características personales de la víctima y el agresor hasta sus entornos culturales y físicos”. El grado de desarrollo económico, el nivel social, la edad, el sexo y el género son algunos de los muchos factores relacionados con el riesgo de la violencia letal. Asimismo, ha manifestado que “la violencia sexual afecta principalmente a los que han alcanzado la pubertad o la adolescencia”, siendo las niñas las más expuestas a sufrir este tipo de violencia⁴¹⁴.

Esta Corte ha establecido que los niños y niñas tienen derechos especiales a los que corresponden deberes específicos por parte de la familia, la sociedad y el Estado. Además, su condición exige una protección especial que debe ser entendida como un derecho adicional y complementario a los demás derechos que la Convención reconoce a toda persona⁴¹⁵. La prevalencia del interés superior del niño debe ser entendida como

414 Naciones Unidas, Informe del experto independiente para el estudio de la violencia contra los niños, Paulo Sérgio Pinheiro, presentado con arreglo a la resolución 60/231 de la Asamblea General, A/61/299, 29 de agosto de 2006, párrs. 25, 29 y 30.

415 Cfr. Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párrs. 53, 54 y 60; Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú. Fondo,

la necesidad de satisfacción de todos los derechos de la infancia y la adolescencia, que obliga al Estado e irradia efectos en la interpretación de todos los demás derechos de la Convención cuando el caso se refiera a menores de edad⁴¹⁶. Asimismo, el Estado debe prestar especial atención a las necesidades y los derechos de las presuntas víctimas en consideración a su condición de niñas, como mujeres que pertenecen a un grupo en una situación vulnerable⁴¹⁷.

En el presente caso, la Corte considera que el Estado tenía la obligación de adoptar todas las medidas positivas que fueran necesarias para garantizar los derechos de las niñas desaparecidas. En concreto, el Estado tenía el deber de asegurar que fueran encontradas a la mayor brevedad, una vez los familiares reportaron su ausencia, especialmente debido a que el Estado tenía conocimiento de la existencia de un contexto específico en el que niñas estaban siendo desaparecidas.

A pesar de la existencia de legislación para la protección de la niñez⁴¹⁸, así como de determinadas políticas estatales⁴¹⁹, la Corte resalta que de la prueba aportada por el Estado no consta que, en el caso concreto, esas medidas se hayan traducido en medidas efectivas para iniciar una pronta búsqueda, activar todos los recursos para movilizar a las diferentes instituciones y desplegar mecanismos internos para obtener información que permitiera localizar a las niñas con rapidez y, una vez encontrados los cuerpos, realizar las investigaciones, procesar y sancionar a los responsables de forma eficaz y expedita. En definitiva, el Estado no demostró tener mecanismos de reacción o políticas públicas que dotaran a las instituciones involucradas de los mecanismos necesarios para garantizar los derechos de las niñas.

Consecuentemente, este Tribunal encuentra que el Estado violó el derecho consagrado en el artículo 19 de la Convención, en relación con los artículos 11 y 2 de dicho tratado, en perjuicio de las niñas Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos Monárrez.

6. Derecho a la integridad personal de los familiares de las víctimas

Este Tribunal ha determinado que no subsiste controversia en torno a las alegadas violaciones al derecho consagrado en el artículo 5.1 de la Convención en perjuicio de los familiares de las víctimas, por las violaciones aceptadas por el Estado en la “primera

Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C No. 110, párr. 164, y Caso de las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130, párr. 133.

416 Cfr. Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño, supra nota 417, párrs. 56, 57 y 60 y Caso de las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana, supra nota 417, párr. 134.

417 Cfr. CEDAW, Recomendación general 24: La mujer y la salud, 20° período de sesiones, A/54/38/Rev.1, 1999, párr. 6 y Caso de las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana, supra nota 417, párr. 134.

418 Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 4 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, anexo 43, tomo XXVIII, folio 9816) y Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2000, artículos 2 a 5 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, anexo 103, tomo XLIII, folio 16049).

419 Como por ejemplo la creación del Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia (expediente de anexos a la contestación de la demanda, anexo 104, tomo XLIII, folios 16065 a 16068); el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (expediente de fondo, tomo III, folio 1082); el Plan de Acción Nacional para Prevenir, Atender y Erradicar la Explotación Sexual Comercial Infantil (expediente de fondo, tomo III, folio 1082), y la Campaña de Prevención de la Violencia hacia la Niñez (expediente de fondo, tomo III, folio 1085).

etapa” de las investigaciones (supra párr. 20). Sin perjuicio de lo anterior, considera oportuno precisar la entidad y alcance de tales violaciones. Además, se determinará si hubo o no violación del artículo 5 de la Convención por hechos distintos a los reconocidos por el Estado. En este sentido, la Corte analizará la afectación a la integridad psíquica y moral de los familiares de las víctimas por los hechos acaecidos a éstas, las investigaciones llevadas a cabo para determinar lo ocurrido y el trato que las autoridades dieron a los familiares y a los restos de las víctimas. Posteriormente, se analizarán las alegadas violaciones por actos de hostigamiento, amenazas e intimidaciones a los familiares de las víctimas.

6.1. Sufrimiento de los familiares por lo ocurrido con las víctimas y por la búsqueda de la verdad

La Comisión alegó que las madres de las víctimas fueron afectadas en su integridad psíquica y moral como consecuencia directa de la repentina desaparición de sus hijas, del desconocimiento de su paradero durante un periodo considerable de tiempo y de la falta de investigación de lo ocurrido, así como por el tratamiento que recibieron por parte de las autoridades, desde actitudes indiferentes hasta hostiles.

Los representantes alegaron que “[l]a desaparición, la tortura, el asesinato, la destrucción de sus restos y la falta de respuestas apropiadas, oportunas y eficaces por parte de las autoridades para esclarecer las circunstancias de la muerte de [las víctimas], han provocado en los familiares daños considerables a su salud física y mental, a su calidad y proyecto de vida, a su sensación de bienestar y han vulnerado de manera importante su[s] sentimiento[s] de dignidad, de seguridad y de pertenencia a una comunidad donde los derechos de las víctimas son reconocidos y respetados, marcando un límite a sus expectativas de vida”.

La Corte ha declarado en otras oportunidades que los familiares de las víctimas de violaciones de los derechos humanos pueden ser, a su vez, víctimas⁴²⁰.

En el caso de la joven Ramos, su madre declaró ante este Tribunal que:

tuvieron que pasar cinco meses para que me pudieran mostrar el cuerpo de mi hija, y no era cuerpo, eran huesos [...] y siempre me decían que tenía que llevar un médico o un dentista y los llevaba y nunca nos permitieron ver el cuerpo tampoco.

[...]

Necesitaba saber si mi hija estaba viva [o] muerta [y] necesitaba reconocer ese cuerpo, por lo que le dije a la fiscal suplente que si yo reconocía el cuerpo me lo entregaba como regalo de cumpleaños, y me dijo que era muy cruel, pero que sí. El 20 de marzo logré entrar a reconocer los huesos, y me dijeron que podía hacer lo que quisiera con ellos⁴²¹.

420 Cfr. Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. Serie C No. 70, párr. 160; Caso Escué Zapata Vs. Colombia, supra nota 309, párr. 77 y Caso Anzualdo Castro Vs. Perú, supra nota 30, párr 105. Si bien en la sentencia del caso Valle Jaramillo, la Corte estableció que con respecto a los familiares que no pertenecen al núcleo de “familiares directos” no hay presunción de sufrimiento si no que corresponde al Tribunal analizar en esos casos si existe, inter alia, vínculo afectivo, sufrimiento o si participaron en la búsqueda de la verdad, en el presente caso el Estado se allanó respecto al alegado sufrimiento de los familiares, por lo que la Corte no aplica en el presente caso tal análisis (Cfr. Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia. supra nota 49, párr 119).

421 Cfr. declaración de la señora Monárrez en la audiencia pública, supra nota 183. Ver también declaración de la señora Benita Monárrez Salgado ante el agente del Ministerio Público de la Procuraduría General de Justicia del estado de Chihuahua el 24 de julio de 2006 (expediente de anexos

[...]

[Las investigaciones realizadas por la autoridades] fueron nulas, aunque yo les llevaba líneas precisas de investigación, nunca me hicieron caso, trataban de darnos mínimas ayudas que no reestablecía[n] el dolor que llevaba dentro, todo lo que tenía que luchar para seguir investigando [...].

[N]o es [sólo el] daño de que mi hija se perdió, nos dañaron a toda la familia, mis hijos Claudia Ivonne y Jorge Daniel, ellos necesitan mucho apoyo psicológico porque les quitaron también una parte, [...] ya no estamos completos, [...] yo no necesito que me den una palmada de pobrecita, yo necesitaba que buscaran a mi hija, que me entregaran a mi hija, que me entregaran el reconocimiento de que era mi hija o no. Ahora les exijo [...] retribúyanme toda mi vida, porque mi vida ya no es la misma, eso es lo que yo les pido a estas personas que yo sé que tienen el poder para poder hacer que ellos paguen todo el daño, todo lo que nos han hecho⁴²².

En el caso de la madre de la joven Herrera, en su declaración ante la Corte relató:

La actitud de las autoridades ha sido muy mala [...] nunca se han dignado ni siquiera [en] llamarnos, en [...] ocho años, [para] decirme [cómo] van las investigaciones [...] de todo me tengo que enterar por los medios de comunicación.

[...]

El proceso de identificación de mi hija se hace hasta los cuatro años que yo pido una exhumación y un ADN [...]. Ese proceso fue muy difícil para mí y para mi familia, porque volvimos a vivir un funeral, una exhumación, yo en varias ocasiones [intenté] quitarme la vida porque para mí la vida no tenía sentido, porque yo no veía justicia [...]. Mis hijos más pequeños intentaron quitarse la vida, estuvieron internados. Mi hija que era una niña de once años en ese entonces, [...] dibujaba pesquias y las pegaba por toda la casa [...] porque las autoridades nunca me elaboraron una pesquisa.

[...]

Yo me pasaba las noches imaginándome lo que a mi hija le hicieron, cómo me la violaban, cómo me la torturaban. Era una cosa horrible, que yo no podía dormir, por estar imaginando. De igual manera, por estar esperándola, yo tenía la esperanza y la ilusión de que mi hija iba a aparecer, que algún día que yo llegara de mi trabajo me iban a decir, así como me decían Esmeralda no aparece, [...] Esmeralda aquí está. Esmeralda ya apareció.

La madre de la joven González declaró ante la Corte que:

[Y]o me afecté mucho, yo me enfermé, mi hermana se puso mala también, y también tuve un hijo malo de cáncer, a él le afectó cuando encontramos el cadáver, a los dos meses [...] falleció [...] en nada me ha[n] ayudado [las autoridades] ni siquiera tienen avances [...]. No [...] nos han respetado [...] porque no han hallado a los culpables, y sigue habiendo muchas muchachitas desaparecidas [...]. No confío ya en ellos [...]. Tengo hijas y tengo miedo que me vuelva a pasar porque la autoridad no hace nada [...].

[para] que nos dieran información [...] íbamos a diario y [...] a veces [...] tenían la puerta cerrada y no nos atendían, [nada más que nuestra fuerza eran los periodistas. [...] Nos hicieron a mi hija y a mí la primera vez prueba de ADN y pasaron como tres meses y vinieron a hacer otra prueba de ADN. La mandaron otra vez de México y yo les dije: “pues si ya habían hecho una ¿dónde está?”. [Respondieron] “No señora pues que se perdió,

a la contestación a la demanda, tomo XXIX, anexo 46, folio 10046).

422 Cfr. declaración de la señora Monárrez, supra nota 183.

que se echó a perder" [...].

Lo más difícil es la impotencia, [el] coraje por mis hijas que me quedan, eso es lo que yo no quiero que me pase⁴²³.

Del acervo probatorio se desprende que tras la desaparición de las tres víctimas, los familiares tuvieron que emprender diferentes actuaciones para buscar a las desaparecidas ante la inactividad de las autoridades, las cuales al mismo tiempo emitían juicios reprochables en contra de las jóvenes, causando con ello sufrimiento a los familiares. Así, los informes periciales indicaron que los juicios emitidos por las autoridades, en el sentido de que la culpabilidad de las desapariciones radicaba en la conducta de las jóvenes, "producen confusión y angustia en los familiares, especialmente en aquellos en [los] que les consta que la vida de sus hijas no concuerda con estas versiones"⁴²⁴. Asimismo, "[l]as madres insisten en el agravio experimentado por la negligencia de las autoridades y la inhumanidad con que han sido tratadas, subrayando [...] el padecimiento agravado por ese maltrato, por desalentar la denuncia que tal vez hubiera permitido encontrarlas con vida y por la falta de información durante todo el proceso"⁴²⁵.

Por otra parte, los familiares sufrieron en su salud mental y emocional por la falta de diligencia en la determinación de la identidad de los restos encontrados y la falta de información sobre las actuaciones realizadas por parte de las autoridades. Así, "[l]a no identificación de los cuerpos [por el lapso de varios años] ha impedido a las familias vivir los ritos que acompañan la muerte y el entierro de su ser querido, alterando bruscamente su proceso de duelo. No han podido sanar las heridas, obligadas a vivir con un dolor permanente que se reaviva cada vez que las noticias anuncian el hallazgo de nuevos cadáveres"⁴²⁶.

La falta de investigaciones tendientes a hallar la verdad, juzgar y, en su caso, sancionar a los responsables "agrava la experiencia de impotencia, desamparo e indefensión de estas familias"⁴²⁷.

El Estado reconoció que "las irregularidades admitidas por la autoridad al inicio de las investigaciones de los [tres] homicidios [...], afectaron directamente a los familiares [...]. En tal virtud, el Estado reconoce y acepta que el derecho a la integridad psíquica y moral de los familiares se vio vulnerado".

El Estado especificó el alcance de su allanamiento en los siguientes términos:

i) al momento en que los cuerpos fueron localizados, las autoridades no tomaron las precauciones suficientes para resguardar el lugar de los hechos y los demás elementos que se encontraron en el mismo, elementos que constituyen evidencias materiales de los homicidios. Esta negligencia obstaculizó e indujo a errores en las investigaciones iniciales de los homicidios, lo que provocó un sufrimiento adicional en los familiares de las víctimas;

ii) los errores y negligencias en la integración de los expedientes contribuyeron de igual forma al retraso en las investigaciones para encontrar a los responsables de los

423 Cfr. declaración de la señora González, supra nota 183.

424 Cfr. declaración rendida mediante fedatario público por la perito Lira Kornfeld el 21 de abril de 2009 (expediente de fondo, tomo XI, folio 3340).

425 Cfr. declaración de la perito Lira Kornfeld, supra nota 426, folio 3340.

426 Cfr. Amnistía Internacional, Muertes intolerables, supra nota 64, folio 2282 En igual sentido CIDH, Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, supra nota 64, folio 1745.

427 Cfr. declaración de la perito Lira Kornfeld, supra nota 426, folio 3339.

homicidios. Esta cuestión afectó a los familiares al no tener certeza sobre la seriedad, imparcialidad y exhaustividad de las investigaciones por los homicidios de las víctimas;

iii) el reinicio de las investigaciones de los homicidios se debió en parte a la necesidad de identificar a las víctimas, en virtud de que los familiares habían expresado duda razonable sobre los exámenes de identificación realizados, reconociendo “el sufrimiento de las madres [...] al tener que identificar los cuerpos de sus hijas, cuando estos se encontraban en un alto grado de descomposición que los hacía prácticamente irreconocibles”;

iv) el Estado es consciente del sufrimiento que causa a los familiares de las víctimas el hecho de que no se haya identificado hasta el momento a los responsables de los homicidios de las jóvenes González, Herrera y Ramos, y

v) que al inicio de las investigaciones los familiares no fueron informados puntualmente de las indagatorias y de las diligencias que las autoridades llevaban a cabo para identificar y ubicar a los responsables. Reprobó las actitudes insensibles mostradas por los funcionarios de la Procuraduría General de Justicia del estado de Chihuahua con los familiares. Reprochó la insensibilidad de las autoridades al entregar los cuerpos de las jóvenes González, Herrera y Ramos a sus familiares y lamentó las declaraciones emitidas por funcionarios públicos en relación con los homicidios de las jóvenes González, Herrera y Ramos, que lastimaron la integridad psíquica y moral de sus familiares.

En virtud de lo expuesto, la Corte concluye que la violación de la integridad personal de los familiares de las víctimas se ha configurado por las circunstancias sufridas durante todo el proceso desde que las jóvenes Esmeralda Herrera Monreal, Claudia Ivette González y Laura Berenice Ramos Monárrez desaparecieron, así como por el contexto general en el que ocurrieron los hechos. La irregular y deficiente actuación de las autoridades del Estado a la hora de buscar el paradero de las víctimas una vez reportada su desaparición, la mala diligencia en la determinación de la identidad de los restos, de las circunstancias y causas de las muertes, el retraso en la entrega de los cadáveres, la ausencia de información sobre el desarrollo de las investigaciones y el trato dado a los familiares durante todo el proceso de búsqueda de verdad ha provocado en ellos un gran sufrimiento y angustia. Todo ello, a criterio del Tribunal, configura un trato degradante, contrario al artículo 5.1 y 5.2 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1, en perjuicio de Irma Monreal Jaime, Benigno Herrera Monreal, Adrián Herrera Monreal, Juan Antonio Herrera Monreal, Cecilia Herrera Monreal, Zulema Montijo Monreal, Erick Montijo Monreal, Juana Ballín Castro, Irma Josefina González Rodríguez, Mayela Banda González, Gema Iris González, Karla Arizbeth Hernández Banda, Jacqueline Hernández, Carlos Hernández Llamas, 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, Atziri Geraldine Bermúdez Ramos.

6.2. Amenazas, intimidación y hostigamientos sufridos por los familiares

La Comisión alegó que “las madres de Claudia Ivette, Esmeralda y Laura Berenice [...] han sido víctimas de hostigamiento, malos tratos e intimidación por autoridades y agentes estatales de manera continua desde la denuncia de las desapariciones hasta la actualidad”. Para la Comisión, “la búsqueda de justicia en este caso conllevó a que las

madres y algunos miembros de sus familias sean víctimas de hostigamientos y amenazas en diferentes momentos a partir de que ocurrieron las desapariciones de sus hijas, poniéndose en riesgo sus vidas e integridad”.

Los representantes afirmaron que “ante la demanda de justicia y de investigación por parte de las madres de Esmeralda, Laura, Claudia y sus familias, la respuesta del Estado mexicano fue la intimidación, hostigamiento, formas sistemáticas de disuasión, hasta la violencia en su contra: directa, hacia sus hijos o contra sus defensoras”.

El Estado destacó que “durante las investigaciones por la desaparición, la ubicación de los restos y las indagatorias para encontrar a los responsables de los homicidios de Claudia Ivette González, Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos Monárrez, no se encuentran elementos que demuestren actos de desprecio público, persecución o discriminación en agravio de los familiares de estas tres mujeres”. El Estado aseguró que “no se encuentran elementos que permitan demostrar acusaciones falsas o amenazas cometidas por agentes del Estado en contra de los familiares de las tres víctimas. Por el contrario, el Estado ha informado a la Corte que los familiares de las jóvenes González, Herrera y Ramos cuentan con todos los recursos contemplados en la legislación nacional para denunciar posibles acusaciones o amenazas. No obstante, los familiares no han acudido a reportar estas actuaciones con lo que las autoridades no cuentan con elementos para investigar las mismas y sancionar a los responsables.

La señora Monárrez declaró ante el Tribunal lo siguiente:

[por haber tomado el hueso de mi hija] empezaron seguimientos, carros, identificados tanto por mí como por mi hija Claudia Ivonne, que nos seguían a todas partes, vehículos oficiales de la PGR.

[...]

yo tuve que salir de mi país porque en alguna ocasión trataron de arrollarnos a mis dos hijos menores y a mí, y tuve que pedir asilo en los Estados Unidos porque después de que no buscaron a mi hija yo formé una organización que se llamó Integración de Madres por Juárez [...]

[E]stábamos siendo perseguidos, inclusive a mi hija Claudia Ivonne, ella se había quedado en México cuando yo me fui a pedir asilo. Tuvimos que llevar un proceso muy duro. Tuvimos que estar detenidos. Yo duré tres semanas con mi niño de cinco años, que ahorita él tiene un problema. Él no puede ver a las autoridades. Él no puede ver a un uniformado porque les tiene pánico. Mi hija Claudia se quedó en México porque no podían ayudarnos a todos a la vez. Se quedó con mis nietas. Trataron de sacarle a una de mis niñas de siete años de la escuela. A [Claudia] le pusieron una pistola en la cabeza y le dijeron que se callara, que [...] no siguiera diciendo nada porque si no [se] la iban a quebrar [...]

[Las autoridades llevaron a cabo actos de hostigamiento] porque a mí no me pudieron comprar nunca, aún con todas las cosas que me hacían para tener miedo, [...] por eso me fui. [...]

Tuve que pedir a mucha gente que me ayudara. Tuve que vender comida en la calle. Tuvimos que dormir en la calle. Tuvimos que estar en un lugar con los indigentes de la calle. Creo que mi familia no merecía esto. Creo que las autoridades son tan culpables de haberme hecho que yo tuviera que emigrar para proteger la vida de mis hijos y la mía propia [...]. [M]e fui el 4 de septiembre de 2006 y mi hija [...] el año pasado, que fue cuando

ya no pudo soportar más. [...].

[Las hostilidades se dieron] desde un principio que mi hija desapareció, desde ahí yo me sentí atada de pies y manos⁴²⁸.

El 9 de julio de 2007 Claudia Ivonne Ramos Monárrez, hermana de la joven Ramos, declaró ante el Ministerio Público que:

el día dos de mayo de [2006] presenté una denuncia sobre unos vehículos y personas que anduvieron en mi casa preguntando donde vivía yo y con quien vivía y que hac[í]a y anduvieron investigando mi vida [...]. [L]a denuncia se hizo ante la Procuraduría y ella giró ordenes expresas a [una] funcionaria [quien] me tom[ó] declaración y todo se hac[í]a en secrec[ía] [...] [hasta] la fecha no se ha investigado nada; [además] [...] hace dos meses [...] solicité por escrito una copia de la denuncia que [inter]puse y me dí[er] cuenta que no era una denuncia[,] [sino que] me tomaron mi declaración como testimonio y lo anexaron al expediente [...] de mi hermana Berenice Ramos [...] [por lo que] vuelvo a solicitar se investigue[, por qué] estuvieron los judiciales y carros oficiales enfrente de mi domicilio⁴²⁹.

La familia Ramos Monárrez solicitó asilo a las autoridades estadounidenses. El Juez que decidió sobre la solicitud de asilo político basó su decisión, *inter alia*, en la declaración de varios testigos, quienes mencionaron que:

Hay varios grupos que han hablando en contra el femicidio. Dichos grupos han realizado protestas y marchas. Uno de estos grupos fue 'Integración de Madres por Juárez', la cual fue fundada por la Sra. Monarrez Salgado. [La declarante] intenta asistir a una reunión de la organización. Antes de llegar, unos hombres armados asaltan a los asistentes, por lo que la reunión se cancela⁴³⁰;

[...]

Prevalece, claramente, un clima de miedo e intimidación en contra de la gente que habla en contra de los asesinatos y la falta de investigación relacionada con los homicidios de las jóvenes mujeres en Ciudad Juárez [...]. La Sra. Monarrez Salgado se convirtió en una de los familiares de las víctimas de femicidio que más se hace oír a la hora de solicitar que la policía investigue estos crímenes [...]. [Ha] públicamente cuestionado la competencia de la policía, su nivel de compromiso para resolver crímenes y ha discutido abiertamente la posible participación directa de la policía en el encubrimiento de los femicidios. [...] Ha participado en varias entrevistas nacionales e internacionales a través de distintas radios, canales de televisión y periódicos. [...] Los funcionarios del gobierno y la gente directamente vinculada al él, están detrás de las amenazas y actos de intimidación, dado su interés en silenciar el apoyo a los homicidios y las críticas respecto del manejo de los casos de femicidio por parte del gobierno⁴³¹;

Por último, el mismo juez consideró los testimonios de la familia Ramos Monarrez, los

428 Cfr. declaración rendida por la señora Monárrez, supra nota 183.

429 Cfr. declaración de Claudia Ivonne Ramos Monárrez ante el agente del Ministerio Público de la Procuraduría General de Justicia de Chihuahua el 9 de julio de 2007 (expediente de anexos a la demanda, tomo X, anexo 91, folio 3544). En relación con esta denuncia ver también la solicitud de copia de la denuncia por hostigamiento realizada el 25 de agosto de 2006, por Claudia Ivonne Ramos Monárrez ante la Fiscalía Especial de asesinatos contra mujeres el 1 de mayo de 2007 (expediente de anexos a la contestación a la demanda, tomo XXXVI, folio 13128).

430 Cfr. United States Department of Justice, Executive Office for Immigration Review, written decision of the Immigration Court, April 13, 2009 (expediente de fondo, tomo XIII, folio 4015).

431 Cfr. written decision of the Immigration Court, supra nota 432, folio 4023.

cuales calificó como "consistentes y bien fundamentados por la prueba documentada"⁴³². En lo que respecta a las declaraciones de la señora Monárrez señaló que:

A través de los medios de comunicación, la Sra. Monárrez Salgado acusó públicamente a los funcionarios del gobierno de México, incluyendo el Gobernador y el Fiscal General del estado mexicano de Chihuahua, de ser cómplices de la muerte de su hija y la subsiguiente deficiente investigación. [...]

Después de identificar el cuerpo de su hija, la Sra. Monárrez Salgado empezó a recibir llamadas amenazantes. Las personas que la llamaron le dijeron que si continuaba hablando, la iban a matar o le iban a hacer desaparecer a sus hijos. Las llamadas telefónicas fueron continuas, sin embargo, se intensificaron después de que la Corte Interamericana admitió el caso de los Asesinatos del Campo Algodonero;

Un día mientras caminaba hacia un funeral, la Sra. Monárrez Salgado notó que la seguía una camioneta. La camioneta aceleró y se dirigió rápidamente hacia ella. Ella pudo quitarse del camino. La camioneta dio vuelta a la manzana e intentó atropellarla nuevamente. La Sra. Monárrez Salgado pudo evitar el segundo ataque, por lo que la camioneta se alejó. Luego se dirigió al funeral;

Al volver del funeral, se encontró con que alguien había entrado a su casa y había revisado sus expedientes relacionados con la muerte de su hija. Faltaban algunos documentos. Unas semanas después, alguien intentó entrar a su casa por segunda vez.

De igual manera la señora Claudia Ivonne Ramos Monárrez y el señor Jorge Daniel Ramos Monárrez, declararon ante el juez de inmigración determinados hechos de hostigamiento que les condujeron a sentirse amenazados y a ver peligrar su vida, por lo que solicitaron asilo a las autoridades estadounidenses, el cual les fue otorgado⁴³³.

El Juez otorgó el asilo al constatar que "en el transcurso de ocho años, la familia Monárrez Salgado ha tenido que enfrentar actos de hostigamiento, amenazas y atentados en contra de sus vidas que llegaron al nivel de persecución. Cada miembro de la familia sufrió incidentes, llegando a ser una seria amenaza en contra de sus vidas y por lo tanto, ello constituiría acoso. Sin embargo, es claro que han sufrido acoso cuando se tiene en cuenta el efecto acumulativo de los años de intimidación, hostigamiento y ataques físicos"⁴³⁴.

La prueba pericial aportada en el proceso ante la Corte ha determinado, en cuanto a los familiares de la joven Ramos, que sufren miedo sostenido por los peligros y las amenazas diversas que han padecido, reflejados en hechos que han puesto en peligro su seguridad y su integridad en espacio público, sin que las autoridades hayan dado atención expedita y adecuada a sus demandas. También han padecido sensaciones de soledad y aislamiento por la desconfianza creciente en las autoridades⁴³⁵.

Del expediente del presente caso se desprenden ciertos datos en referencia a la existencia de un patrón de conductas estatales hacia familiares de mujeres víctimas de violencia en Ciudad Juárez que consistían en tratos despectivos e irrespetuosos y hasta agresivos cuando intentaban obtener información sobre las investigaciones⁴³⁶,

432 Cfr. written decision of the Immigration Court, supra nota 432, folio 4025.

433 Cfr. written decision of the Immigration Court, supra nota 432, folios 4018 a 4020.

434 Cfr. written decision of the Immigration Court, supra nota 432, folios 4028 y 4029.

435 Cfr. declaración del perito de la Peña Martínez, supra nota 186, folio 3352.

436 Cfr. CIDH, Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, supra nota 64, folios 1745 y 1770 y Naciones Unidas, Informe de México producido por el CEDAW, supra nota 64, folio 1924.

que además generaban en la mayoría de los casos desconfianza y temor, por lo que no denunciaban los hechos. En algunos casos los familiares manifestaron que se les dijo que dejaran de realizar averiguaciones o llevar a cabo otras actividades en procura de justicia⁴³⁷. Asimismo, se ha reportado que “el hostigamiento y las amenazas a las familiares de las víctimas, a sus representantes y a las organizaciones de la sociedad civil, se ha recrudecido en la misma medida en que la presión nacional e internacional se han acrecentado”, haciéndolos responsables por esa dimensión nacional e internacional que ha tomado la situación⁴³⁸.

Con base en lo anterior, la Corte considera que del acervo probatorio se desprende que la señora Monárrez sufrió diversos actos de hostigamiento desde la desaparición de su hija hasta que abandonó su país para irse como asilada a Estados Unidos, circunstancias que también sufrieron sus tres hijos y nietos.

En lo que respecta a la familia Herrera, el 5 de abril de 2006, la señora Monreal Jaime declaró ante la Fiscalía que a su hijo Adrián Herrera Monreal, “lo interceptaron en su vehículo, llegaron dos patrullas de la Policía Municipal y dos camionetas de la Policía Judicial, lo bajaron, lo golpearon y se llevaron su vehículo. [O]cho meses después apareció el auto desmantelado en un terreno de la Policía Judicial”⁴³⁹. Esta declaración es consistente con la vertida ante esta Corte en la audiencia pública⁴⁴⁰ y con la prueba pericial aportada⁴⁴¹.

Por otro lado, no consta cuestionamiento específico por parte del Estado en contra de estos hechos alegados, ni el mismo ha aportado prueba que desvirtúe la existencia de éstos. Por ende, el Tribunal tiene por establecido la existencia de actos de hostigamiento contra el señor Adrián Herrera Monreal.

Por lo que respecta a la familia González, ni los representantes ni la Comisión precisan hechos concretos que reflejen los alegados hostigamientos y amenazas, ni construyeron una argumentación con fundamentos probatorios que le permita realizar a la Corte una conclusión sobre el alegato.

En virtud de lo expuesto, la Corte concluye que los actos de hostigamiento que sufrieron los familiares configura una violación al derecho a la integridad personal consagrado en el artículo 5.1 y 5.2 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de la misma, en perjuicio de 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 Ramos.

VIII

ARTÍCULO 11⁴⁴² (PROTECCIÓN DE LA HONRA Y DE LA DIGNIDAD) DE LA CON-

437 Cfr. CIDH, Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, supra nota 64, folios 1748 y 1769.

438 Cfr. Informe de México producido por el CEDAW, supra nota 64, folio 1946.

439 declaración testimonial de Irma Monreal Jaime ante el agente del Ministerio Público, adscrito al grupo de la Fiscalía Mixta para la Investigación de Homicidios de Mujeres el 5 de abril de 2006 (expediente de anexos a la contestación a la demanda, tomo XXX, anexo 50 legajo I tomo I, folio 10290).

440 Cfr. declaración rendida por la señora Monreal, supra nota 183.

441 Cfr. declaración de la perito Azaola Garrido, supra nota 186, folio 3366.

442 El artículo 11 establece:

1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad.
2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su

VENCIÓN AMERICANA

Los representantes alegaron que “el Estado ha violado el derecho a la dignidad y a la honra, previsto en el artículo 11 de la [Convención], al fomentar una actitud de desprecio por parte de la autoridad hacia las víctimas, mediante preguntas y observaciones prejuiciosas a ciertos familiares al momento de sus denuncias, así como al realizar declaraciones públicas ofensivas”. A criterio de los representantes “el Estado al manifestar de manera pública una actitud de desprecio y desprestigio hacia las víctimas, afecta directamente su dignidad y honra; además, no cumple con su obligación de modificar los patrones culturales que fomentan la discriminación contra las mujeres ni de capacitar a las autoridades encargadas de prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra ellas, como lo establece el artículo 8 de la Convención de Belém do Pará”. Por último consideraron que “[s]e estigmatizó y ridiculizó la acción que llevaban a cabo las madres en reclamo de justicia”.

El Estado sostuvo que “no se configuran violaciones al derecho a la honra y dignidad reclamados por los peticionarios en agravio de los familiares de [las tres mujeres]” ya que “durante las investigaciones por la desaparición, la ubicación de los restos y las indagatorias para encontrar a los responsables de los homicidios [...] no se encuentran elementos que demuestren actos de desprecio público, persecución o discriminación en agravio de los familiares de [las] tres mujeres”.

El Tribunal procede a analizar estos alegatos, pese a que la Comisión no presentó argumentos en este sentido, puesto que se cumplen con los requisitos expuestos en el párrafo 232 *supra*.

El artículo 11 de la Convención reconoce que toda persona tiene derecho al respeto a su honor, prohíbe todo ataque ilegal contra la honra y reputación e impone a los Estados el deber de brindar la protección de la ley contra tales ataques. En términos generales, el derecho a la honra se relaciona con la estima y valía propia, mientras que la reputación se refiere a la opinión que otros tienen de una persona⁴⁴³.

El Tribunal hace constar que los alegatos relacionados con la supuesta violación del artículo 11 de la Convención en perjuicio de las víctimas y sus madres se refieren a hechos concernientes al trato que sufrieron como consecuencia de la búsqueda de las jóvenes desaparecidas y el posterior reclamo de justicia. Las consecuencias jurídicas de dichos hechos ya han sido examinadas en relación con el artículo 5 de la Convención, por lo que el Tribunal estima improcedente declarar una violación al artículo 11 convencional.

IX

REPARACIONES

Es un principio de Derecho Internacional que toda violación de una obligación internacional que haya producido daño comporta el deber de repararlo adecuadamente⁴⁴⁴.

domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación.

3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.

443 Cfr. Caso Tristán Donoso, *supra* nota 9, párr. 57 y Caso Escher y otros Vs. Brasil, *supra* nota 46, párr. 117.

444 Cfr. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de julio de 1989. Serie C No. 7, párr. 25; Caso Anzualdo Castro Vs. Perú, *supra* nota 30, párr. 170, y Caso Dacosta Cadogan Vs. Barbados. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de Septiembre de 2009. Serie C No. 204, párr. 94.

Esa obligación se regula por el Derecho Internacional⁴⁴⁵. En sus decisiones a este respecto, la Corte se ha basado en el artículo 63.1 de la Convención Americana.

De acuerdo con las consideraciones sobre el fondo expuestas y las violaciones a la Convención declaradas en los capítulos anteriores, así como a la luz de los criterios fijados en la jurisprudencia de la Corte en relación con la naturaleza y alcances de la obligación de reparar⁴⁴⁶, la Corte procederá a analizar las pretensiones presentadas por la Comisión y por los representantes, y la postura del Estado, con el objeto de disponer las medidas tendientes a reparar los daños.

1. Parte lesionada

La Corte reitera que aquéllos que han sido declarados víctimas de una violación de un derecho reconocido en la Convención son considerados “parte lesionada”⁴⁴⁷. En este caso el Tribunal declaró que el Estado violó los derechos humanos de Claudia Ivette González, Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos Monárrez, así como los de sus familiares identificados en el párrafo 9 *supra*, por lo que serán considerados como “parte lesionada” y beneficiarios de las reparaciones que se ordenan en este capítulo.

2. Alegada “doble reparación” de las medidas solicitadas por los representantes

El Estado manifestó que las reparaciones solicitadas por los representantes “son excesivas, repetitivas y constituyen una solicitud de doble reparación al referirse muchas de ellas a los mismos conceptos de violación”. Agregó que “el determinar y otorgar por separado estas [...] medidas de reparación implicaría una carga desproporcionada para el Estado, pues éstas excederían el daño causado”. El Estado indicó que estas reparaciones “no pueden referirse al mismo concepto de violación” y “deben tener en consideración los apoyos [médicos, económicos en especie, psicológicos y legales] brindados”.

La Corte recuerda que el concepto de “reparación integral” (*restitutio in integrum*) implica el reestablecimiento de la situación anterior y la eliminación de los efectos que la violación produjo, así como una indemnización como compensación por los daños causados. Sin embargo, teniendo en cuenta la situación de discriminación estructural en la que se enmarcan los hechos ocurridos en el presente caso y que fue reconocida por el Estado (*supra* párrs. 129 y 152), las reparaciones deben tener una vocación transformadora de dicha situación, de tal forma que las mismas tengan un efecto no solo restitutivo sino también correctivo. En este sentido, no es admisible una restitución a la misma situación estructural de violencia y discriminación. Del mismo modo, la Corte recuerda que la naturaleza y monto de la reparación ordenada dependen del daño ocasionado en los planos tanto material como inmaterial. Las reparaciones no pueden implicar ni enriquecimiento ni empobrecimiento para la víctima o sus familiares, y deben guardar

445 Cfr. Caso Anzualdo Castro Vs. Perú, supra nota 30, párr. 170 y Caso Dacosta Cadogan Vs. Barbados, supra nota 446, párr. 94.

446 Cfr. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Reparaciones y Costas, supra nota 446, párrs. 25 y 26; Caso Anzualdo Castro Vs. Perú, supra nota 30, párr. 173 y Caso Dacosta Cadogan Vs. Barbados, supra nota 446, párr. 95.

447 Cfr. Caso de la “Panel Blanca” (Paniagua Morales y otros) Vs. Guatemala. Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2001. Serie C No. 76, párr. 82; Caso Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) Vs. Perú, supra nota 46, párr. 112, y Caso Dacosta Cadogan Vs. Barbados, supra nota 446, párr. 97.

relación directa con las violaciones declaradas. Una o más medidas pueden reparar un daño específico sin que éstas se consideren una doble reparación.

Conforme a ello, la Corte valorará las medidas de reparación solicitadas por la Comisión y los representantes de forma que éstas: i) se refieran directamente a las violaciones declaradas por el Tribunal; ii) reparen proporcionalmente los daños materiales e inmateriales; iii) no signifiquen enriquecimiento ni empobrecimiento; iv) reestablezcan en la mayor medida de lo posible a las víctimas en la situación anterior a la violación en aquello en que no se interfiera con el deber de no discriminar; v) se orienten a identificar y eliminar los factores causales de discriminación; vi) se adopten desde una perspectiva de género, tomando en cuenta los impactos diferenciados que la violencia causa en hombres y en mujeres, y vii) consideren todos los actos jurídicos y acciones alegadas por el Estado en el expediente tendientes a reparar el daño ocasionado.

3. Obligación de investigar los hechos e identificar, juzgar y, en su caso, sancionar a los responsables de las violaciones

3.1. Identificación, proceso y sanción de los responsables de la desaparición, vejámenes y homicidio por razones de género de las jóvenes González, Ramos y Herrera

La Comisión indicó que “una reparación integral exige que el Estado investigue con la debida diligencia, en forma seria, imparcial y exhaustiva, las desapariciones y posteriores asesinatos” de las víctimas con el propósito de “esclarecer la verdad histórica de los hechos”, para lo cual el Estado debería “adoptar todas las medidas judiciales y administrativas necesarias con el fin de completar la investigación, localizar, juzgar y sancionar a o los autores intelectuales y materiales de los hechos, e informar sobre los resultados”. Los representantes coincidieron con esta solicitud.

La Corte aceptó el reconocimiento de responsabilidad del Estado por las irregularidades cometidas en la primera etapa de las investigaciones, pero también concluyó que muchas de ellas no se subsanaron en la segunda etapa (*supra* párr. 388). El Tribunal concluyó que en el presente caso existía impunidad y que esa impunidad es causa y a la vez consecuencia de la serie de homicidios de mujeres por razones de género que ha sido acreditada en el presente caso.

La Corte considera que el Estado está obligado a combatir dicha situación de impunidad por todos los medios disponibles, ya que ésta propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos⁴⁴⁸. La ausencia de una investigación completa y efectiva sobre los hechos constituye una fuente de sufrimiento y angustia adicional para las víctimas, quienes tienen el derecho a conocer la verdad de lo ocurrido⁴⁴⁹. Dicho derecho a la verdad exige la determinación de la más completa verdad histórica posible, lo cual incluye la determinación de los patrones de actuación conjunta y de todas las personas

448 Cfr. Caso Goiburú y otros Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2006. Serie C No. 153, párr. 164; Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2006. Serie C No. 148, párr. 399, y Caso Baldeón García Vs. Perú, *supra* nota 261, párr. 195.

449 Cfr. Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá, *supra* nota 297, párr. 146, y Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia, *supra* nota 49, párr. 102.

que de diversas formas participaron en dichas violaciones⁴⁵⁰.

Por ello, la Corte dispone que el Estado debe conducir eficazmente el proceso penal en curso y, de ser el caso, los que se llegasen a abrir, para identificar, procesar y sancionar a los responsables materiales e intelectuales de la desaparición, maltratos y privación de la vida de las jóvenes González, Herrera y Ramos, conforme a las siguientes directrices:

se deberá 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;

la investigación deberá incluir una perspectiva de género; emprender líneas de investigación específicas respecto a violencia sexual, para lo cuál 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;

deberá asegurarse que los distintos órganos que participen 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, y

los resultados de los procesos deberán ser públicamente divulgados para que la sociedad mexicana conozca los hechos objeto del presente caso.

3.2. Identificación, proceso y, en su caso, sanción de los funcionarios que cometieron irregularidades

La Comisión manifestó, de manera general, que “el Estado está en la obligación de investigar y sancionar a todos los responsables de la obstrucción de justicia, encubrimiento e impunidad que han imperado en relación con estos casos”.

Los representantes solicitaron la realización de una investigación seria, exhaustiva e imparcial sobre los funcionarios que participaron en la investigación de los homicidios de las tres víctimas del 2001 a la fecha, y que estos fueran sancionados de manera proporcional a la lesión y menoscabo producido. Asimismo, señalaron que muchos de los funcionarios que participaron en las investigaciones del caso “Campo Algodonero” habrían continuado trabajando en el estado de Chihuahua y habrían cometido las mismas irregularidades, omisiones y negligencias.

El Estado sólo reconoció “su responsabilidad en procesar y sancionar a los funcionarios públicos que cometieron [irregularidades] en el primer periodo de las investigaciones”, y alegó haber sancionado a los funcionarios responsables incluyendo el “despido de algunos de ellos.”

⁴⁵⁰ Cfr. Caso de la Masacre de La Rochela Vs. Colombia, supra nota 397, párr. 195 y Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia, supra nota 49, párr. 102.

En el presente caso la Corte constató que no había sido sancionada ninguna de las personas que incurrió en las graves irregularidades ocurridas en la primera etapa de la investigación (*supra* párr. 378).

El Tribunal considera que como forma de combatir la impunidad, el Estado deberá, dentro de un plazo razonable, 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 responsables.

3.3. Investigación de las denuncias presentadas por las familiares de víctimas que han sido hostigados y perseguidos

Los representantes solicitaron que el Estado investigue los actos de hostigamiento e intimidación que fueron denunciados por la señora Benita Monárrez, su hija, Claudia Ivonne Ramos Monárrez, y el señor Adrián Herrera Monreal, hermano de la joven Herrera, y que a la fecha no han sido investigados por las autoridades.

En virtud de que el Tribunal constató que en el presente caso la señora Monárrez sufrió diversos actos de hostigamiento desde la desaparición de su hija hasta que abandonó su país para irse al exterior como asilada, circunstancias que también sufrieron sus otros tres hijos y nietos, y que el señor Adrián Herrera Monreal sufrió diversos actos de hostigamiento, esta Corte ordena al Estado que, dentro de un plazo razonable, realice las investigaciones correspondientes y, en su caso, sancione a los responsables.

* *

Los tres homicidios por razones de género del presente caso ocurrieron en un contexto de discriminación y violencia contra la mujer. No corresponde a la Corte atribuir responsabilidad al Estado sólo por el contexto, pero no puede dejar de advertir la gran importancia que el esclarecimiento de la antedicha situación significa para las medidas generales de prevención que debería adoptar el Estado a fin de asegurar el goce de los derechos humanos de las mujeres y niñas en México e invita al Estado a considerarlo.

4. Medidas de satisfacción y garantías de no repetición

En este apartado el Tribunal determinará las medidas que buscan reparar el daño inmaterial y que no tienen naturaleza pecuniaria, y dispondrá medidas de alcance o repercusión pública.

4.1. Medidas de satisfacción

La Comisión señaló que la gravedad y naturaleza de los hechos en el presente caso exigen que el Estado adopte medidas destinadas a la dignificación de la memoria de las víctimas, por lo que solicitó a la Corte que ordene al Estado que: i) publique a través de medios de comunicación escrita, radio y televisión, la sentencia que eventualmente pronuncie el Tribunal; ii) realice un reconocimiento público de su responsabilidad internacional por el daño causado y por las graves violaciones ocurridas, de la forma digna y significativa que los objetivos de la reparación exigen, en consulta con las madres de las víctimas y sus representantes, y iii) establezca, en consulta con los familiares de las víctimas, un lugar o monumento en memoria de las mismas.

Los representantes concordaron con la Comisión y solicitaron además que i) la publicación de los extractos de la sentencia que dicte la Corte se realice en cuando menos dos diarios de circulación nacional, dos de circulación estatal en Chihuahua, dos de circulación internacional y en el Diario Oficial de la Federación; ii) en cuanto al reconocimiento público de responsabilidad, los representantes consideraron que el Estado debería incluir a los tres órdenes de gobierno y añadieron que debería estar presente el Presidente de la República, el Gobernador del estado de Chihuahua, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia de Chihuahua, el Presidente del Tribunal Superior de Justicia y el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en presencia de las familias de las víctimas, las organizaciones civiles que han acompañado la denuncia internacional del feminicidio, y la misma deberá transmitirse por medios impresos, radio y televisión; iii) que un memorial se establezca en el predio donde fueron encontradas las víctimas y otro en la Ciudad de México, y iv) que el día 6 de noviembre de cada año se conmemore como “Día nacional en memoria de las víctimas del feminicidio”.

El Estado ofreció: i) el reconocimiento público de responsabilidad; ii) la difusión pública en medios masivos de comunicación del reconocimiento de responsabilidad, y iii) la realización de un evento público en el que se ofrezcan disculpas a los familiares de las víctimas por las irregularidades reconocidas por el Estado durante la integración inicial de las investigaciones de los homicidios y los daños sufridos por los familiares de las víctimas.

4.1.1. Publicación de la Sentencia

Como lo ha dispuesto la Corte en otros casos⁴⁵¹, como medida de satisfacción, 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 113 a 136, 146 a 168, 171 a 181, 185 a 195, 198 a 209 y 212 a 221 de la Sentencia y los puntos resolutivos de la misma, sin las notas al pie de página correspondientes. Adicionalmente, como ha sido ordenado por el Tribunal en ocasiones anteriores⁴⁵², la presente Sentencia se deberá publicar íntegramente en una página electrónica oficial del Estado, tanto federal como del estado de Chihuahua. Para realizar las publicaciones en los diarios y en Internet se fija el plazo de seis meses, a partir de la notificación de la presente Sentencia.

4.1.2. Acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional

La Corte 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 (*supra* párr. 26). No obstante, como en otros casos⁴⁵³, para que surta sus efectos plenos, el Tribunal estima que el Es-

451 Cfr. Caso Garibaldi Vs. Brasil, *supra* nota 252, párr. 157; Caso Kawas Fernández Vs. Honduras, *supra* nota 190, párr. 199, y Caso Escher y otros Vs. Brasil, *supra* nota 46, párr. 239.

452 Cfr. Caso de las Hermanas Serrano Cruz Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de marzo de 2005. Serie C No. 120, párr. 195; Caso Escher y otros Vs. Brasil, *supra* nota 46, párr. 239, y Caso Garibaldi Vs. Brasil, *supra* nota 252, párr. 157.

453 Cfr. Caso Kawas Fernández Vs. Honduras, *supra* nota 190, párr. 202 y Caso Anzualdo Castro Vs. Perú, *supra* nota 30, párr. 200.

tado debe realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional, en relación con los hechos del presente caso, en honor a la memoria de las jóvenes González, Herrera y Ramos. En dicho acto el Estado deberá hacer referencia a las violaciones de derechos humanos declaradas en la presente Sentencia, hayan sido estas reconocidas por el Estado o no. El acto deberá llevarse a cabo mediante una ceremonia pública y ser transmitido a través de radio y televisión, tanto local como federal. El Estado deberá asegurar la participación de los familiares de las jóvenes González, Herrera y Ramos, identificados en el párrafo 9 *supra*, que así lo deseen, e invitar al evento a las organizaciones que representaron a los familiares en las instancias nacionales e internacionales. La realización y demás particularidades de dicha ceremonia pública deben consultarse previa y debidamente con los familiares de las tres víctimas. En caso de disenso entre los familiares de las víctimas o entre los familiares y el Estado, la Corte resolverá. Para cumplir con esta obligación el Estado cuenta con un plazo de un año a partir de la notificación de la presente Sentencia.

En cuanto a las autoridades estatales que deberán estar presentes o participar en dicho acto, el Tribunal, como lo ha hecho en otros casos, señala que deberán ser de alto rango. Corresponderá al Estado definir a quienes se encomienda tal tarea.

4.1.3. Memoria de las víctimas de homicidio por razones de género

A criterio del Tribunal, en el presente caso es pertinente que el Estado levante un monumento en memoria de las mujeres víctimas de homicidio por razones de género en Ciudad Juárez, entre ellas las víctimas de este caso, como forma de dignificarlas y como recuerdo del contexto de violencia que padecieron y que el Estado se compromete a evitar en el futuro. El monumento se develará en la misma ceremonia en la que el Estado reconozca públicamente su responsabilidad internacional (*supra* párr. 469) y deberá ser construido en el campo algodonerero en el que fueron encontradas las víctimas de este caso.

En vista de que el monumento se refiere a más personas que las consideradas víctimas en este caso, la decisión del tipo de monumento corresponderá a las autoridades públicas, quienes consultarán el parecer de las organizaciones de la sociedad civil a través de un procedimiento público y abierto, en el que se incluirá a las organizaciones que representaron a las víctimas del presente caso.

4.1.4. Día nacional en memoria de las víctimas

La Corte considera suficiente, para efectos de satisfacción de las víctimas, la publicación de la Sentencia (*supra* párr. 469), el reconocimiento público de responsabilidad (*supra* párr. 470), y el monumento que se construirá en memoria de las víctimas (*supra* párr. 472). Por consiguiente, no estima necesario conceder la solicitud de que el día 6 de noviembre de cada año se conmemore como “Día nacional en memoria de las víctimas del feminicidio”, sin perjuicio de que una medida como esta pueda ser discutida por los canales pertinentes en el ámbito interno.

4.2. Garantías de no repetición

4.2.1. Sobre la solicitud de una política integral, coordinada y de largo plazo

para garantizar que los casos de violencia contra las mujeres sean prevenidos e investigados, los responsables procesados y sancionados, y las víctimas reparadas

La Comisión consideró que la Corte debía ordenar al Estado adoptar una “política integral y coordinada, respaldada con recursos adecuados, para garantizar que los casos de violencia contra las mujeres sean adecuadamente prevenidos, investigados, sancionados y sus víctimas reparadas”.

Los representantes solicitaron la creación de un programa de largo plazo que contara con los recursos necesarios y la articulación de los diversos actores sociales, en coordinación con las instituciones del Estado, con objetivos, metas, indicadores definidos que permitan evaluar periódicamente los avances y permitan hacer del conocimiento de la comunidad el trabajo realizado para conocer la verdad de los hechos. Consideraron también que es necesaria una evaluación de los marcos normativos que previenen y sancionan la violencia contra las mujeres, así como de las políticas y modelos de atención a víctimas de violencia de género, y en particular de las familias de mujeres víctimas de homicidio, conforme a los parámetros internacionales de atención a las víctimas. Finalmente, solicitaron que el Estado elabore un programa permanente y transversal con mecanismos de evaluación constante e indicadores de obstáculos y avances para erradicar la discriminación por género dentro de la administración pública.

El Estado alegó que “ha implementado una política integral y coordinada, respaldada con recursos públicos adecuados, para garantizar que los casos específicos de violencia contra las mujeres sean adecuadamente prevenidos, investigados, sancionados y reparados por quien sea responsable”.

La Corte observa que el Estado hizo un recuento de todos los actos jurídicos, instituciones y acciones emprendidas desde 2001 a la fecha, tanto a nivel federal como local, para prevenir e investigar los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez, así como de los apoyos gubernamentales otorgados a las víctimas.

En cuanto a políticas de investigación respecto a estos crímenes, el Estado explicó cómo, a lo largo de los últimos años, han funcionado diversos tipos de Fiscalías, tanto a nivel federal y estatal como de carácter mixto. Estas políticas de investigación se explican con mayor profundidad al analizar la solicitud de reparaciones relacionadas con la atracción de casos al fuero federal (infra párrs. 515 a 518).

Por otra parte, el Estado adoptó en 2006 y 2007 diversas leyes y reformas legislativas que tienen como objetivo mejorar el sistema penal, el acceso a la justicia y la prevención y sanción a la violencia contra la mujer en el estado de Chihuahua: i) el nuevo Código Penal del estado de Chihuahua⁴⁵⁴; ii) el nuevo Código de Procedimientos Penales del estado de Chihuahua⁴⁵⁵; iii) la Ley Estatal del Derecho de las Mujeres a una Vida Libre

454 Cfr. Código Penal del estado de Chihuahua, publicado en el Periódico Oficial el 27 de diciembre de 2006 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XXXIX, anexo 55, folios 14364 a 14452).

455 Cfr. Código de Procedimientos Penales del estado de Chihuahua, publicado en el Periódico Oficial el 9 de agosto de 2006 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XXXIX, anexo 54, folios 14266 a 14362).

de Violencia⁴⁵⁶; iv) la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación⁴⁵⁷, y v) la Ley Orgánica del Poder Judicial del estado de Chihuahua⁴⁵⁸.

El Estado adoptó en 2006 la Ley de Atención y Protección a Víctimas u Ofendidos del Delito del estado de Chihuahua y facultó a la Subprocuraduría de Derechos Humanos y Atención a Víctimas del Delito para realizar tareas en derechos humanos, acceso a la justicia y reparación para las víctimas⁴⁵⁹. Asimismo, el Estado se refirió a las reformas de 2006 y 2007 del Ministerio Público del estado de Chihuahua y a sus siguientes órganos internos: i) la Agencia Estatal de Investigación; ii) el Centro de Estudios Penales y Forenses; iii) la Dirección de Servicios Periciales y Ciencias Forenses, y iv) la Dirección de Atención a Víctimas de Violencia de Género y Violencia Familiar⁴⁶⁰.

Respecto a la seguridad pública, México señaló que el estado de Chihuahua creó en el año 2005 el programa “Chihuahua Seguro”. Entre las acciones seguidas en dicho programa se encuentran: i) el combate a la impunidad; ii) la creación en 2005 de la Fiscalía Especial de Delitos contra Mujeres en Ciudad Juárez, para una mejor atención de víctimas y número telefónico de denuncia ciudadana; iii) la capacitación de las corporaciones municipales, especialmente en derechos humanos, equidad, género; y iv) otras medidas para atender casos de violencia contra las mujeres en el ámbito familiar⁴⁶¹. El Estado aludió a una Red de Atención a Víctimas del Delito en Chihuahua, en coordinación con la CNDH⁴⁶².

Del mismo modo, el Estado señaló que el Instituto Chihuahuense de la Mujer (en adelante “el ICHIMU”) fue creado en agosto de 2002, para “impulsar la igualdad de oportunidades en la educación, capacitación, salud, empleo, desarrollo, así como potenciar el pleno ejercicio de los derechos de las mujeres y fomentar la cultura de la no violencia para eliminar todas las formas de discriminación” y, conforme al decreto de creación del ICHIMU, para implementar las políticas públicas que promuevan el desarrollo integral de las mujeres y su participación plena en la vida económica, social, política, familiar y cultural⁴⁶³. El Estado indicó que el ICHIMU trabaja en dos vertientes: la institucionalización de la perspectiva de género y la prevención de la violencia hacia las mujeres.

Dentro del marco de la planeación y programación en el estado de Chihuahua, la

456 Cfr. Ley Estatal de Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, publicada en el Periódico Oficial el 24 de enero de 2007 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XLIII, anexo 110, folios 16144 a 16163).

457 Cfr. Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el estado de Chihuahua, publicada en el Periódico Oficial el 7 de julio de 2007 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XLIII, anexo 111, folios 16165 a 16178).

458 Cfr. Ley Orgánica del Poder Judicial del estado de Chihuahua, publicada en el Periódico Oficial el 9 de agosto de 2006 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XXXIX, anexo 53, folios 14187 a 14264).

459 Cfr. Ley de Atención y Protección a Víctimas u Ofendidos del Delito del estado de Chihuahua, publicada en el Periódico Oficial el 21 de octubre de 2006 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XXXIX, anexo 58, folios 14506 a 14513).

460 Cfr. Ley Orgánica del Ministerio Público del estado de Chihuahua, publicada en el Periódico Oficial el 9 de agosto de 2006 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XXXIX, anexo 52, folios 14174 a 14185).

461 Cfr. Procuraduría General de Justicia del estado de Chihuahua, informe acerca de las políticas institucionales implementadas para prevenir, investigar, sancionar y eliminar la violencia en contra de las mujeres (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XL, anexo 60, folio 14946).

462 Cfr. CNDH, Segundo Informe de Evaluación Integral, supra nota 79, folio 4714.

463 Cfr. Decreto No. 274/02-II-PO de 30 de mayo de 2002 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XLIII, anexo 112, folios 16179 a 16193).

Corte observa que fue presentada información en torno a cinco instrumentos que se reseñan a continuación: i) el Plan Estatal de Desarrollo 2004-2010 de Chihuahua (en adelante “el PEDCH”); ii) Programa para Mejorar la Condición de la Mujer; iii) Programa Integral para Garantizar el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; iv) el Programa de Atención a Víctimas del Delito, y v) el Programa Integral de Seguridad Pública entre 2003 y 2004.

El PEDCH considera las siguientes estrategias: i) impulsar espacios de participación y decisión para las mujeres, garantizando su colaboración en iniciativas que permitan avanzar en la equidad de género; ii) reforzar la sensibilización sobre la perspectiva de género en los ámbitos social y gubernamental; iii) enfatizar la procuración e impartición de justicia en la defensa y protección de la mujer y la familia; iv) impulsar reformas jurídicas que protejan a la mujer en situación de violencia; v) incrementar las acciones institucionales de formación e información en el cuidado de la salud de la mujer, y vi) promover la organización y desarrollo de proyectos productivos, que permitan diversificar fuentes de empleo e ingreso de las mujeres, en especial los de mujeres indígenas y los ubicados en zonas rurales y localidades urbanas marginadas⁴⁶⁴.

Conforme al Estado, el Programa para Mejorar la Condición de la Mujer, coordinado por el Consejo Estatal de Población del estado de Chihuahua, tiene como objetivo fortalecer de manera interinstitucional las acciones y los esfuerzos encaminados al desarrollo integral de la mujer que generen condiciones e información que les permita ejercer a plenitud sus libertades y derechos.

Además, según el Estado, el Programa Integral para Garantizar el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, coordinado por el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia de Chihuahua (en adelante “el DIF”), promueve una cultura de no violencia, en particular contra las mujeres, y una cultura de denuncia de actos violentos cometidos contra mujeres, niñas, niños y adultos mayores, incluyendo acciones dirigidas a los pueblos indígenas. Dentro de las acciones del DIF, el Estado destacó diversos programas, foros, jornadas de información, talleres y acciones⁴⁶⁵. El Programa de Atención a Víctimas del Delito es aplicado desde 1998 por la FEIHM (*supra* párr. 270), pero fue reestructurado a principios de 2004⁴⁶⁶, y el Estado indicó que fue constituido para “crear un vínculo directo de asistencia para la localización y apoyo entre las víctimas, sus familiares y las instituciones estatales competentes”. Finalmente, el Estado indicó que el Programa Integral de Seguridad Pública tuvo como objetivo la coordinación de las fuerzas de seguridad de los tres órdenes de gobierno en el estado de Chihuahua.

En cuanto a la competencia federal, la Subcomisión de Coordinación y Enlace para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez (en adelante “la SCEPEVM”) fue creada el 6 de junio de 2003 para “analizar la situación de violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez y proponer una política pública integral, con líneas de

464 Cfr. Informe de la Procuraduría General de Justicia del estado de Chihuahua, *supra* nota 463, folio 14944.

465 Cfr. Informe de la Procuraduría General de Justicia del estado de Chihuahua, *supra* nota 463, folios 14951 y 14952.

466 En febrero de 2004 se instaló en la FEIHM la base de datos del Registro Nacional de Víctimas del Delito y se anunció la creación del Banco de Datos en Genética Forense (Cfr. Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua, Primer Informe, 3 de junio de 2004, expediente de anexos a la demanda, tomo X, anexo 79, folios 3103 y 3098).

acción en distintos ámbitos a favor de las niñas y mujeres de Ciudad Juárez”⁴⁶⁷.

El 22 de julio de 2003 la SCEPEVM anunció en Ciudad Juárez el Programa de Acciones de Colaboración del Gobierno Federal para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres de Ciudad Juárez (“Programa de las 40 acciones”). El Programa de las 40 acciones “fue diseñado para atender las múltiples causas vinculadas a los homicidios y desapariciones de mujeres en Ciudad Juárez”, y “basa sus acciones en las tres principales áreas de acción que derivan de las diversas recomendaciones recibidas: Procuración de Justicia y Prevención del Delito, Promoción Social y Derechos Humanos de la Mujer”⁴⁶⁸.

La Corte observa que el Programa de las 40 acciones se basó en tres principios fundamentales: i) coordinación, ii) participación social, y iii) la transparencia, y tenía tres ejes estratégicos: i) procuración de justicia y prevención del delito, con 15 acciones; ii) promoción social, con 14 acciones; y iii) derechos humanos de la mujer, con 11 acciones⁴⁶⁹.

Al Programa de las 40 acciones le dio seguimiento la Comisión para Ciudad Juárez (supra párr. 127), creada el 18 de febrero de 2004 como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, dependiente del Ejecutivo federal. La Comisión para Ciudad Juárez empezó a operar a finales del 2003⁴⁷⁰. La actividad de la Comisión para Ciudad Juárez se concentraba en cuatro líneas de acción: i) atención directa a víctimas, ii) verdad y justicia; iii) políticas públicas con perspectiva de género, y iv) fortalecimiento del tejido social⁴⁷¹. La Comisión para Juárez contaba con dos oficinas, una en Ciudad Juárez y una en la Ciudad de México, para el cumplimiento de sus funciones⁴⁷². La Corte observa que la Comisión para Juárez fue sustituida en junio de 2009 por la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres para atender la problemática de la violencia contra las mujeres a nivel nacional⁴⁷³.

Existe un fondo de apoyo económico que funciona en Ciudad Juárez, el cual será explicado posteriormente al valorar las indemnizaciones entregadas en el presente caso

467 Cfr. Informe de México producido por el CEDAW, supra nota 64, folios 1940 y 1970 y Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Tercer Informe de Gestión, supra nota 101, folio 9030.

468 Cfr. Informe de México producido por el CEDAW, supra nota 64, folios 1938 a 1940; Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Informe Final, supra nota 87, folios 7449 y 7450.

469 Cfr. Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Tercer Informe de Gestión, supra nota 101, folios 9156 a 9292 e Informe de México producido por el CEDAW, supra nota 64, folios 1938 a 1940.

470 Cfr. Decreto por el que se crea como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de febrero de 2004 (expediente de anexos al escrito de alegatos finales del Estado, tomo XLIX, anexo 7, folios 17403 y 17404) y Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Primer informe de gestión, supra nota 67, folio 8690.

471 Cfr. Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Primer informe de gestión, supra nota 67, folio 8708.

472 Cfr. Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Primer informe de gestión, supra nota 67, folio 8707.

473 Cfr. Decreto por el que se crea como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de junio de 2009 (expediente de anexos al escrito de alegatos finales del Estado mexicano, tomo XLIX, anexo 8, folios 17406 al 17409).

(infra párr. 556). Por otro lado, a nivel federal, el INMUJERES recibió en el 2008 un presupuesto de poco más de \$529.000.000,00 (quinientos veintinueve millones de pesos mexicanos), de los cuales \$290.000.000,00 (doscientos noventa millones de pesos mexicanos) se destinaron a estados y municipios para fortalecer las instancias de la mujer y organismos de la sociedad civil que trabajan en el tema. Entre las instancias, el Estado se refirió al Fondo de Apoyo a los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres en las Entidades Federativas para la Atención de las Mujeres Víctimas de Violencia de Género, que tuvo un presupuesto de \$112.300.000,00 (ciento doce millones trescientos mil pesos mexicanos) que se suministró a los estados de manera equitativa para fortalecer las iniciativas locales en materia de combate a la violencia de género⁴⁷⁴. Los representantes y la Comisión no contradijeron dichas cifras.

A través del INMUJERES, entre otras actividades y acciones, el Estado ha impartido diversos talleres y capacitaciones a funcionarios públicos, además de que ha fortalecido centros de atención y refugio para mujeres y centros de atención a hombres violentos, incluyendo centros en Ciudad Juárez ⁴⁷⁵. El INMUJERES, creado en 2001, entre otras actividades, i) diseñó políticas públicas de erradicación en medios de comunicación de mensajes discriminatorios o violentos contra las mujeres o con estereotipos de género; ii) emitió publicidad para prevenir la violencia contra las mujeres en estaciones de radio y canales de televisión en Chihuahua; iii) realizó campañas de erradicación de violencia de género; iv) canalizó a víctimas con instituciones de apoyo a través del servicio de atención de violencia de género; v) financió el proyecto del Centro para el Desarrollo Integral de la Mujer A.C., denominado “Por los derechos de las Mujeres Víctimas del Femicidio en Juárez”; vi) financió en 2003, en coordinación con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) para elaborar un diagnóstico sobre la incidencia de violencia de género en Ciudad Juárez, Chihuahua y en cinco entidades federativas más, y vii) elaboró el “Diagnóstico Geo-Socio-Económico de Ciudad Juárez y su Sociedad”. Los representantes y la Comisión no contradijeron la existencia y alcances de estos proyectos y acciones.

* *

La Corte observa que en sus escritos ni la Comisión ni los representantes objetaron la existencia o validez de los organismos y programas referidos por el Estado anteriormente, así como las valoraciones que el Estado hizo de cada uno de ellos. Tampoco la Comisión o los representantes argumentaron suficientemente cuáles son las deficiencias prácticas de las acciones desarrolladas por el Estado hasta la fecha, ni precisaron en qué forma las medidas adoptadas por el Estado, en su conjunto, no pueden ser considerarlas como una “política integral y coordinada”. Al respecto, el Tribunal recuerda que conforme al artículo 34.1 del Reglamento, es deber de la Comisión expresar en la deman-

474 Cfr. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 2007 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XLIII, anexo 85, folios 15794 a 15910). En el presupuesto aparece que el INMUJERES recibió 543.2 millones de pesos mexicanos.

475 Cfr. Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de enero de 2001 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XLIII, anexo 87, folios 16010 a 16047). Algunas de las actividades que menciona el Estado se encuentran contenidas en el Anexo del Sexto Informe Periódico de México en cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, noviembre de 2005 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XLII, anexo 82, folio 15479).

da sus pretensiones de reparaciones y costas, así como sus fundamentos de derecho y sus conclusiones pertinentes. Este deber de motivación y fundamentación no se cumple con solicitudes genéricas a las que no se adjunta prueba o argumentación, de hechos o derecho, que permita analizar su finalidad, razonabilidad y alcance. Lo mismo es aplicable a los representantes.

* *

El Tribunal valora los esfuerzos del Estado mexicano para adecuar formalmente su legislación, otros actos jurídicos e instituciones y para realizar diversas acciones orientadas a combatir la violencia por razón de género, tanto en el estado de Chihuahua como a nivel federal, así como su esfuerzo por adecuar su sistema judicial en materia penal a nivel local y federal. Estos avances constituyen indicadores estructurales relacionados con la adopción de normas que, en principio, tienen como objetivo enfrentar la violencia y discriminación contra la mujer en un contexto como el que ha sido probado en el presente caso.

Sin embargo, la Corte no cuenta con información suficiente y actualizada para poder evaluar si a través de dichos actos jurídicos, instituciones y acciones: i) se ha generado una efectiva prevención e investigación de los casos de violencia contra la mujer y homicidios por razones de género; ii) los responsables han sido procesados y sancionados, y iii) las víctimas han sido reparadas; todo ello en el marco del contexto que ha sido probado en el presente caso. Así, por ejemplo, ninguna de las partes ofreció información precisa sobre la ocurrencia de crímenes similares a los del presente caso entre los años 2006 a 2009⁴⁷⁶. En particular, el Tribunal no puede pronunciarse sobre la existencia de una política integral para superar la situación de violencia contra la mujer, discriminación e impunidad, sin información sobre las fallas estructurales que atraviesan estas políticas, los problemas en sus procesos de implementación y sus resultados sobre el goce efectivo de derechos por parte de las víctimas de dicha violencia. Además, la Corte no cuenta con indicadores de resultado respecto a cómo las políticas implementadas por el Estado puedan constituir reparaciones con perspectiva de género, en tanto: i) cuestionen y estén en capacidad de modificar, a través de medidas especiales el *status quo* que causa y mantiene la violencia contra la mujer y los homicidios por razones de género; ii) hayan constituido claramente un avance en la superación de las desigualdades jurídicas, políticas y sociales, formales o *de facto*, que sean injustificadas por causar, fomentar o reproducir los factores de discriminación por razón de género, y iii) sensibilicen a los funcionarios públicos y la sociedad sobre el impacto de los factores de discriminación contra las mujeres en los

476 En sus alegatos finales escritos de junio de 2009 los representantes señalaron que “de 2008 a la fecha han desaparecido 24 niñas y mujeres en Ciudad Juárez sin que se conozca su paradero y sin que las autoridades hayan realizado diligencias lo suficientemente serias y exhaustivas para localizarlas”, según una “cifra computada con información oficial que tiene registrada” la organización civil Nuestras Hijas de Regreso a Casa A.C. Sin embargo, ante la Corte no se precisó cuál era esa información oficial, ni con base en qué metodología se obtenía dicha cifra. Tampoco se adjuntó documento probatorio alguno al respecto.

ámbitos público y privado.

Esta insuficiencia de argumentación por parte de la Comisión, los representantes y el Estado, impide al Tribunal pronunciarse respecto a si las políticas públicas actualmente desarrolladas constituyen realmente una garantía de no repetición en cuanto a lo ocurrido en el presente caso.

4.2.2. Estandarización de los protocolos, criterios ministeriales de investigación, servicios periciales y de impartición de justicia, para combatir desapariciones y homicidios de mujeres y los distintos tipos de violencia contra las mujeres

La Comisión solicitó, en general, que la Corte ordene al Estado que fortalezca su capacidad institucional para combatir el patrón de impunidad frente a casos de violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez a través de investigaciones penales efectivas, a las que se les dé un seguimiento judicial constante, garantizando así la adecuada sanción y reparación.

Los representantes señalaron que las prácticas de procuración e impartición de justicia deben modificarse desde sus raíces y deben incluir todas las etapas de investigación, preservación de pruebas y evidencias, de resguardo del lugar de los hechos, de levantamiento de los cuerpos, de la cadena de custodia, etc. Solicitaron, además, que se estandarizara y armonizara el sistema de justicia penal estatal o de prevención e investigación del delito con las necesidades de respeto de los derechos humanos de las mujeres, principalmente protocolos y manuales de investigación.

Respecto al Nuevo Código Penal del estado de Chihuahua, vigente desde 2007, el Estado señaló que se reformaron: i) los delitos de homicidio doloso y secuestro en perjuicio de mujeres o menores de edad, de forma que si existe concurso de delitos, aún cuando ello exceda la pena de prisión de 60 años, deberá imponerse la pena por cada delito; ii) el delito de homicidio simple, de forma que si la víctima del delito es una mujer o un menor de edad se aplica una pena de 30 a 60 años en vez de una pena de 8 a 20 años de prisión, además de la pena que se acumule por cada delito adicional aunque se exceda la pena máxima de prisión de 60 años, y iii) el delito de lesiones, de forma que si se causa lesión a un ascendiente, descendiente, hermano, cónyuge, concubina o concubino, pareja, adoptante o adoptado, aumenta en una tercera parte la pena que corresponda. Finalmente, indicó que dicho código castiga los actos de violencia familiar en términos de la Ley Estatal del Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia⁴⁷⁷.

Respecto al nuevo Código de Procedimientos Penales del estado de Chihuahua, vigente desde 2006, el Estado señaló que el mismo: “establece que no se aplicarán los criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal tratándose de delitos contra la libertad y seguridad sexuales, o de violencia familiar, por afectar gravemente el interés público”. Asimismo, dicho código prevé que en los casos de delitos sexuales y de violencia familiar, la víctima cuente “con asistencia integral por parte de las unidades especializadas de la Procuraduría General de Justicia del estado de Chihuahua, quienes intervendrán con la debida diligencia, aplicando los protocolos emitidos”. Finalmente, informó que se contempla la medida cautelar de separación inmediata del probable delincuente del

477 Cfr. Artículos 32, párrafo tercero; 125, párrafo segundo; 126; 130, y 193 del Código Penal del estado de Chihuahua, supra nota 456, folios 14371, 14390, 14391 y 14404.

domicilio cuando se trate de agresiones a mujeres⁴⁷⁸.

El Estado adjuntó como prueba modelos de protocolos⁴⁷⁹ y al respecto señaló que “para cada tipo de delito se sigue un protocolo específico. En el caso de los homicidios de mujeres, se cuenta con los protocolos relativos a los delitos de orden sexual, lesiones, criminalística de campo, atención a víctimas, atención en crisis de módulo, química forense, medicina forense, homicidio, suicidio y muerte accidental”. Afirmó que la PGJCH ha difundido ampliamente el contenido de la Declaración sobre Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, y de la Convención Belém do Pará.

La Corte ha ordenado en otros casos normalizar, conforme a los estándares internacionales, los parámetros para investigar, realizar el análisis forense y juzgar⁴⁸⁰. El Tribunal estima que en el presente caso el Estado debe, en un plazo razonable, continuar con la 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 género. Al respecto, se deberá rendir un informe anual durante tres años.

4.2.3. Implementación de un programa de búsqueda y localización de mujeres desaparecidas en el estado de Chihuahua

Los representantes solicitaron revisar, rediseñar y reestructurar el “Operativo Alba” con “la participación de expertos internacionales en la materia que permitan [...] establecer un programa de investigación y documentación de respuesta inmediata [que cuente con] los recursos financieros correspondientes para su adecuado funcionamiento”. Argumentaron, además, que “los operativos de ‘reacción inmediata’ [vigentes] no constituyen una medida efectiva para atender de inmediato un reporte de desaparición o extravío y sobre todo que no constituyen acciones adecuadas y efectivas que impidan la realización de conductas criminales en contra de las mujeres y las niñas de Ciudad Juárez”, debido principalmente a que “los criterios para clasificar las desapariciones como de ‘Alto Riesgo’ no son claros ni objetivos y revisten criterios discriminatorios” o, incluso, debido a que funcionarios niegan implementar las medidas urgentes sin una justificación plausible.

La Corte observa que el 22 de julio de 2003 el Estado implementó el Operativo Alba con el “objetivo [de] establecer una vigilancia extraordinaria sobre la ya existente en las zonas de alto riesgo para mujeres y en donde hubo hallazgos [...] de víctimas de homicidios”. Posteriormente, el 12 de mayo de 2005 se puso en marcha el Protocolo de Aten-

478 Cfr. Artículo 83, fracción I, párrafo segundo; 121, último párrafo, y 169, fracción IX del Código de Procedimientos Penales del estado de Chihuahua, supra nota 457, folios 14281, 14291 y 14301.

479 Cfr. Procuraduría General de Justicia del estado de Chihuahua, Protocolos de Investigación en Criminalística y Protocolos de Personal Especializado en Atención a Víctimas (expediente de anexos a los alegatos finales escritos del Estado, tomo XLVII, anexo 3, folios 16955 a 17082).

480 Cfr. Caso Gutiérrez Soler Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de septiembre de 2005. Serie C No. 132, párrs. 109 y 110.

ción, Reacción y Coordinación entre autoridades federales, estatales y municipales en caso de extravío de mujeres y niñas en el Municipio de Juárez o “Protocolo Alba”, donde se estableció, por acuerdo y consenso de las instituciones participantes, un mecanismo de atención, reacción y coordinación entre autoridades de los tres ámbitos de gobierno en caso de extravío de mujeres y niñas en Ciudad Juárez. Para octubre de 2006 el protocolo se había “activado en 8 ocasiones, [desde su creación] de las cuales ha permitido ubicar a 7 mujeres y 2 niños en situación de desaparición o extravío”⁴⁸¹.

El Tribunal valora positivamente la creación del “Operativo Alba” y del “Protocolo Alba” como una forma de brindar mayor atención a la desaparición de mujeres en Ciudad Juárez. Sin embargo, observa que dichos programas de búsqueda únicamente se ponen en marcha cuando se presenta una desaparición de “alto riesgo”, criterio que según diversos informes, sólo se satisfacía cuando se presentaban reportes con “características específicas”⁴⁸² a saber: “existe certeza de que [las mujeres] no tenían motivos para abandonar el hogar”, se trata de una niña⁴⁸³, “la joven [tuviera] una rutina estable”⁴⁸⁴ y que el reporte “tuviera características vinculadas con los homicidios ‘seriales’”⁴⁸⁵.

La Corte considera que el Protocolo Alba, o cualquier otro dispositivo análogo en Chihuahua, debe seguir, entre otros, los siguientes parámetros: 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 un 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 referida en la sección 4.2.4 *infra*, y 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. Todo lo anterior deberá ser aún más urgente y riguroso cuando la desaparecida sea un niño. Al respecto, se deberá rendir un informe anual durante tres años.

De otra parte, la Comisión para Ciudad Juárez informó que en marzo de 2005 creó la página electrónica www.mujeresdesaparecidascdjuarez.gob.mx donde se encuentran datos de algunas mujeres, jóvenes y niñas desaparecidas en Ciudad Juárez⁴⁸⁶. La Corte nota que la página ha dejado de actualizarse desde diciembre de 2006.

Al respecto, y teniendo en cuenta que una red informática en la que cualquier persona pueda suministrar información sobre una mujer o niña desaparecida puede ser útil

481 Cfr. Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Tercer Informe de Gestión, supra nota 101, folio 9054.

482 Cfr. Procuraduría General de Justicia del estado de Chihuahua, Oficio dirigido al Director de Derechos Humanos de la Secretaría Relaciones Exteriores, 17 de febrero de 2003 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XLII, anexo 75, folio 15381).

483 Cfr. Informe de México elaborado por el CEDAW, supra nota 71, folio 1929.

484 Cfr. CNDH, Informe Especial, supra nota 66, folio 2174 y Amnistía Internacional, Muertes Intolerables, supra nota 64, folio 2274.

485 Cfr. CIDH, Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, supra nota 64, folio 1746.

486 Cfr. Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Tercer Informe de Gestión, supra nota 101, folio 9200.

para localizarla, la Corte, como lo ha dispuesto en otras ocasiones⁴⁸⁷, ordena la creación de una página electrónica que 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 comuniquen 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 restos. La información contenida en la página electrónica deberá actualizarse permanentemente.

Confrontación de información genética de cuerpos no identificados de mujeres o niñas privadas de la vida en Chihuahua con personas desaparecidas a nivel nacional

Los representantes solicitaron que se cree una base de datos a nivel nacional para facilitar la identificación de las personas reportadas como desaparecidas. También afirmaron que es necesario implementar una base de datos nacional que permita confrontar la información de personas desaparecidas con información de personas que han sido encontradas sin vida y que se han registrado como no identificadas.

El Estado específicamente no se pronunció al respecto. Sin embargo, hizo referencia al denominado "Programa de Identidad Humana", cuando propuso a los familiares de las víctimas que participaran en el EAAF con la finalidad de confirmar la identidad de los cuerpos encontrados en el campo algodnero.

Si bien el Tribunal observa que el Estado creó un registro de datos de mujeres desaparecidas en el Municipio de Juárez y un banco de datos en genética forense⁴⁸⁸, la Corte no tiene elementos probatorios que le permitan concluir que el Estado creó una base de datos de personas desaparecidas a nivel nacional. Por otro lado, si bien la Corte observa que existe un banco de datos en genética forense con información genética de algunos familiares de víctimas de homicidio por razón de género y de algunos cuerpos encontrados⁴⁸⁹, al Tribunal no le consta que el Estado hubiese confrontado la información de mujeres desaparecidas a nivel nacional, así como la información genética de familiares de esas personas desaparecidas con la información genética extraída de los cuerpos de cualquier mujer o niña privada de la vida y no identificada en Chihuahua. Tampoco obra en el expediente información que permita a la Corte determinar la suficiencia de los datos contenidos en las referidas bases, así como la eficacia y los resultados que dichas bases de datos han tenido dentro de la investigación de las desapariciones y homicidios de mujeres en Ciudad Juárez.

La Corte estima que la racionalidad de crear una base de datos de mujeres y niñas desaparecidas a nivel nacional y la actualización y confrontación de la información genética proveniente de familiares de personas desaparecidas y de cuerpos no identificados responde a la posibilidad de que los cuerpos de algunas mujeres o niñas encontradas en Chihuahua pertenezcan a personas desaparecidas en otras entidades federativas, incluso, otros países. Por ello, como lo ha dispuesto en otros casos⁴⁹⁰, la Corte ordena:

487 Cfr. Caso de las Hermanas Serrano Cruz Vs. El Salvador. supra nota 454, párr. 190.

488 Cfr. Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Informe final, supra nota 87, folios 14582 y 14587 a 14594.

489 Cfr. Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Informe final, supra nota 87, folios 14582 y 14587 a 14594.

490 Cfr. Caso Molina Theissen Vs. Guatemala. Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de julio de 2004.

i) la creación o actualización de una base de datos que contenga la información personal disponible de mujeres y niñas desaparecidas a nivel nacional; ii) la creación o actualización de una base de datos con la 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) la creación o actualización de una base de datos con la información genética y muestras celulares proveniente de los cuerpos de cualquier mujer o niña no identificada que fuera privada de la vida en el estado de Chihuahua. El Estado en todo momento deberá proteger los datos personales contenidos en dichas bases de datos.

4.2.5. Creación de una figura legislativa para atraer los casos del fuero común al fuero federal cuando se presenten condiciones de impunidad o se acrediten irregularidades de fondo en las averiguaciones previas

Los representantes señalaron que es necesario contar con un mecanismo legal contenido en las leyes nacionales para facilitar y encuadrar la atracción de los casos del fuero común al fuero federal, debido a que en este caso “uno de los principales problemas que permitieron y permiten aún las violaciones a los derechos humanos de las víctimas de violencia contra las mujeres y feminicidio es la imposibilidad de que la Federación intervenga, revise y en su caso corrija las irregularidades y deficiencias de los expedientes integrados en el fuero común”. Indicaron que si bien a nivel federal se creó en el 2004 la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres de Ciudad Juárez, ésta nunca tuvo facultades legales para proponer o para corregir las actuaciones de los funcionarios del fuero común. Asimismo, especificaron que aunque se hubiera creado en 2004 la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Ciudad Juárez, ésta sólo revisó las averiguaciones previas que se tenían en el fuero común en lo que respecta a negligencias y responsabilidades de funcionarios que en ellas habían participado, sin revisar, proponer, coadyuvar o corregir deficiencias que había encontrado puesto que su mandato no lo facultaba para ello.

El Estado informó que el 29 de agosto de 2003 fue creada la Agencia Mixta del Ministerio Público en el Municipio de Ciudad Juárez, Chihuahua, para la Investigación de Homicidios de Mujeres y de los Delitos Conexos (en adelante “la Agencia Mixta”), mediante un convenio de colaboración entre la PGR y la PGCH. Conforme a la prueba aportada por las partes, el objeto de la Agencia Mixta era perseguir los delitos dentro de un marco de plena colaboración y coordinación entre las dos procuradurías e instrumentar acciones conjuntas en las investigaciones encaminadas a esclarecer los homicidios de mujeres en dicho municipio. La Fiscalía Especial Federal para Juárez coordinaba y supervisaba la representación del Ministerio Público de la Federación que conformaba la Agencia Mixta⁴⁹¹.

Serie C No. 108, párr. 91; Caso de las Hermanas Serrano Cruz Vs. El Salvador, supra nota 454, párr. 193, y Caso Servellón García y otros Vs. Honduras, supra nota 308, párr. 203.

491 Cfr. Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua, Primer Informe, supra nota 468, folios 2999 a 3142; Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Informe final, supra nota 87, folio 14536, e Informe de México producido por el CEDAW, supra nota 64, folio 1939.

El 30 de enero de 2004 se creó la Fiscalía Especial a nivel federal. Conforme lo alegado por el Estado, la Fiscalía Especial Federal para Juárez dependía de la PGR y “era competente para dirigir, coordinar y supervisar las investigaciones de los delitos relacionados con homicidios de mujeres del municipio de Juárez, Chihuahua, en ejercicio de la facultad de atracción en aquéllos que tuvieran conexión con algún delito federal”. Dicha afirmación no fue controvertida por la Comisión o los representantes. Entre las funciones de la Fiscalía Especial se encontraba la de “revisar [...] e investigar cada uno de los expedientes que contienen información sobre homicidios y desapariciones de mujeres, e investigar con responsabilidad los casos en que encuentren pruebas de negligencia, ineficiencia o tolerancia por parte de servidores públicos, a fin de evitar la impunidad y sancionar a aquéllos que hayan dejado de cumplir con su deber”⁴⁹². La Corte observa que la Fiscalía Especial desarrolló cuatro programas específicos dentro de su plan de trabajo: i) sistematización de la información sobre homicidios de mujeres y delitos relacionados; ii) atención a delitos relacionados con homicidios; iii) atención a denuncias de mujeres desaparecidas, y iv) atención a víctimas⁴⁹³.

La Fiscalía Especial concluyó su actuación en el 2006 al haber sido abrogado el acuerdo de creación de 2004⁴⁹⁴. La PGR entregó el 16 de febrero de 2006 a la CNDH el informe final de la Fiscalía Especial. La CNDH afirmó que “no se reportó en el informe final ningún avance significativo a los 3 reportes anteriores, de los que incluso esta Comisión Nacional dio cuenta puntual en su Informe de evaluación del 23 de agosto de 2005”⁴⁹⁵.

La Fiscalía Especial fue sustituida posteriormente en dos ocasiones: el 16 de febrero de 2006 por la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con Actos de Violencia contra las Mujeres, adscrita a la Oficina del Procurador General de la República, con el objeto de atender delitos relacionados con actos de violencia contra las mujeres en el país⁴⁹⁶; y el 31 de enero de 2008 por la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas, adscrita también a la Oficina del Procurador General de la República, para investigar y perseguir delitos federales relacionados con hechos de violencia contra las mujeres, así como los de trata de personas⁴⁹⁷.

A nivel local, en agosto de 2005 el estado de Chihuahua modificó el objeto de creación de la FEIHM, ya que según el Estado “antes se concentraba exclusivamente en los homicidios que tuviesen un móvil sexual”, incluyendo desde esa fecha “todos los casos de homicidios dolosos en los que las víctimas fuesen mujeres”⁴⁹⁸.

La Corte observa que la actividad de la Fiscalía Especial estuvo limitada a sistematizar la información de los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez y sólo a investigar los delitos que pertenecieran al fuero federal⁴⁹⁹. El Tribunal tampoco tiene información

492 Cfr. Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Informe final, supra nota 87, folio 14532.

493 Cfr. Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Informe final, supra nota 87, folios 14532, 14536 y 14537.

494 Cfr. Procuraduría General de la República, Acuerdo No. A/003/06, supra nota 498, folio 15464.

495 Cfr. CNDH, Segundo Informe de Evaluación Integral, supra nota 72, folio 4664.

496 Cfr. Procuraduría General de la República, Acuerdo No. A/003/06, 19 de enero de 2006 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XLII, anexo 78, folios 15462 a 15465).

497 Cfr. Procuraduría General de la República, Acuerdo No. A/024/08, 29 de enero de 2008 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XLII, anexo 80, folios 15470 a 15473).

498 Cfr. Informe de México producido por el CEDAW, supra nota 64, folios 1937 y 1963 y CNDH, Segundo Informe de Evaluación Integral, supra nota 72, folio 4697.

499 Cfr. Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con los Homicidios de Mujeres en el

actualizada sobre el funcionamiento y efectividad de la renovada FEIHM.

Los representantes no sustentaron su solicitud de reparación en argumentos claros, pertinentes y suficientes sobre los problemas de acceso a la justicia que se derivarían del derecho interno aplicable a la figura de atracción al fuero federal. Tampoco argumentaron sobre la prueba específica en torno a las políticas diseñadas por el Estado para solucionar la problemática sobre la materia durante los últimos años. Ello le impide al Tribunal pronunciarse sobre esta solicitud de reparación.

4.2.6. Prohibición a todo funcionario de discriminar por razón de género

Los representantes solicitaron la prohibición expresa y sancionada a todo funcionario presente o futuro dentro de los tres niveles de gobierno que declare o actúe despreciando o minimizando las violaciones a los derechos de las mujeres, en particular la negación o minimización de la existencia de violencia contra las mujeres dentro del contexto de homicidios por motivos de género en Ciudad Juárez. Señalaron que en distintos momentos históricos, el Estado mexicano ha insistido en reducir, desvirtuar y minimizar las causas y efectos de los homicidios y desapariciones de cientos de mujeres en esa ciudad, y agregaron que la actitud de las autoridades ha sido notoriamente discriminatoria.

El Estado informó sobre la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, publicada en el 2006, que tiene por objeto regular y garantizar la igualdad entre mujeres y hombres y proponer los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten al Estado mexicano hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado, promoviendo el empoderamiento de las mujeres. La ley creó el Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, instalado en el 2007 y, dentro del marco de aplicación de la misma, se puso en marcha el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2008-2012⁵⁰⁰. Por su parte, el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2008-2012 fue presentado en el 2008 dentro del marco del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012⁵⁰¹ y el Estado indicó que “contribuye al logro de los objetivos, estrategias y prioridades nacionales en materia de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres”. Este programa lo dirige el INMUJERES. La ley ha sido replicada en el estado de Chihuahua desde el 2007 al publicar la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del estado de Chihuahua⁵⁰².

Por su parte, el Estado alegó que la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, publicada en 2007, establece “las bases para la prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres de cualquier edad en el ámbito público y privado”, así como los “preceptos rectores para que las mujeres cuenten con acceso a una vida libre de violencia en el ámbito federal y local: igualdad jurídica entre la mujer y el hombre; respeto a la dignidad humana de las mujeres; la no discriminación y libertad de

Municipio de Juárez, Informe final, supra nota 87, folios 14532, 14538, 14539 y 14544.

500 Cfr. Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de agosto de 2006 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XLIII, anexo 106, folios 16079 a 16089).

501 Cfr. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, estrategia 5.4. del eje 1 y objetivo 16 del eje 3 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XLII, anexo 84, folios 15495 a 15792).

502 Cfr. Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el estado de Chihuahua, supra nota 459, folios 16164 a 16178.

las mujeres". Añadió que esta ley "identifica los mecanismos para la prevención, protección y asistencia a las mujeres y niñas para erradicar la violencia en su contra y contempla la obligación de los órganos de seguridad pública de los estados, de los municipios y de la federación, así como de los órganos de impartición de justicia, de brindar una atención adecuada y especial a las víctimas mujeres"⁵⁰³. Finalmente, la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes prevé que la protección de sus derechos tiene como objetivo asegurarles un desarrollo pleno e integral, lo que implica la oportunidad de formarse física, mental, emocional, social y moralmente en condiciones de igualdad⁵⁰⁴.

Asimismo, México reguló en el estado de Chihuahua un tipo delictivo de discriminación y una sanción administrativa para funcionarios públicos que discriminen conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos⁵⁰⁵.

Los representantes no argumentaron en torno a los vacíos e insuficiencias que tendrían este tipo de normas, programas y acciones, razón por la cual el Tribunal no cuenta con elementos para pronunciarse sobre su solicitud.

4.2.7. Ley para regular los apoyos para las víctimas de homicidios por razones de género

Los representantes solicitaron al Tribunal "la creación de una [Ley que regule [...] objetivamente los apoyos específicos para las víctimas del feminicidio, así como los estándares mínimos para el seguimiento y evaluación de dichos apoyos". Dicha solicitud la justificaron en virtud de que los apoyos, de carácter social o de compensación general, implementados por el Estado a la fecha, no pueden estar al arbitrio de los funcionarios en turno, y porque los apoyos no se fijaron ni establecieron con base en criterios internacionales de reparación del daño sino bajo criterios políticos y de gobierno.

El Estado no se pronunció al respecto específicamente. Sin embargo, la Corte observa que al brindar el Estado los apoyos a los que este Tribunal se referirá más adelante, les dio el carácter de indemnizaciones adicionales a las que ofreció en su escrito de contestación de demanda (*infra* párr. 550), e incluso afirmó que el contacto de las autoridades mantenido con los familiares de las víctimas debía tomarse "como una muestra de la buena fe del Estado para reparar las consecuencias de las irregularidades aceptadas por las autoridades en un primer momento de las investigaciones sobre los homicidios de las tres mujeres".

La Corte observa que la titular de la Comisión para Ciudad Juárez reconoció que al crearse el Fondo de Auxilio Económico a Familiares de las Víctimas de Homicidio de Mujeres en el 2005 (*infra* párr. 557) no se le consideró como una forma de reparación del daño; el tipo de auxilio se brindó en consideración de las conductas delictivas del homicida y no de las responsabilidades del Estado; y los apoyos estaban condicionados a la promoción de juicios civiles o familiares⁵⁰⁶.

503 Cfr. Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, supra nota 124, folios 16091 a 16107.

504 Cfr. Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, supra nota 420, folios 16049 a 16063).

505 Cfr. artículos 30, 31 y 32 de Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el estado de Chihuahua, supra nota 459, folio 16177; artículo 197 del Código Penal para el estado de Chihuahua, supra nota 456, folios 14364 a 14452, y artículo 3 de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, supra nota 502, folio 16079.

506 Cfr. Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Tercer Informe

El Tribunal considera que no puede confundirse la prestación de los servicios sociales que el Estado brinda a los individuos con las reparaciones a las que tienen derecho las víctimas de violaciones de derechos humanos, en razón del daño específico generado por la violación. En tal sentido, el Tribunal no considerará como parte de las reparaciones que el Estado alega haber realizado, los apoyos gubernamentales que no hayan sido dirigidos específicamente a reparar la falta de prevención, impunidad y discriminación atribuibles al Estado en el presente caso.

Por otra parte, la Corte considera que no puede indicar al Estado cómo regular los apoyos que brinde a las personas como parte de un programa de asistencia social, por lo que se abstiene de pronunciarse respecto a esta solicitud de los representantes.

4.2.8. Capacitación con perspectiva de género a funcionarios públicos y población en general del Estado de Chihuahua

La Comisión solicitó al Tribunal que ordene al Estado realizar programas de capacitación para funcionarios públicos en todas las ramas de la administración de la justicia y la policía, y políticas integrales de prevención. Asimismo, solicitó se ordene la implementación de políticas públicas y programas institucionales destinados a superar los estereotipos sobre el rol de las mujeres en la sociedad de Ciudad Juárez y promover la erradicación de patrones socioculturales discriminatorios que impiden el acceso pleno de las mujeres a la justicia.

Los representantes reconocieron que, si bien el Estado ha hecho esfuerzos importantes en materia de capacitación a funcionarios públicos, sobretudo a aquéllos cuya labor impacta directamente en los casos de desapariciones y homicidios de mujeres, dichos esfuerzos no han sido del todo satisfactorios, al no haberse desarrollado una perspectiva transversal de género y no incorporar la perspectiva de género en toda la actividad desarrollada por las autoridades del Estado. Agregaron que los funcionarios que comparecieron a la audiencia, si bien han sido capacitados, “no entienden de qué se tratan los contenidos de las Convenciones [...] respecto de los derechos” de las víctimas.

El Estado señaló que “está conciente de que parte de las irregularidades cometidas al inicio de la investigación por los homicidios de Claudia Ivette González, Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos Monárrez se debieron a la falta de capacitación de los funcionarios públicos que estuvieron involucrados en las mismas”. Sin embargo, el Estado alegó que la Procuraduría General de Justicia del estado de Chihuahua diseñó, a partir de octubre de 2004, en coordinación con las instituciones y universidades locales e internacionales, un programa de capacitación en el que invirtió más de 14 millones de pesos para la especialización en técnicas y procedimientos de investigación y profesionalización en materia pericial. La Corte no cuenta con constancia de la inversión del referido capital. Dicho programa incluye “maestrías con la colaboración de universidades españolas y la Comisión Nacional de Derechos Humanos”⁵⁰⁷. A través del Centro de

de Gestión, supra nota 101, folio 9185.

507 El Estado adjuntó diversos contratos celebrados entre 2005 y 2008 con instituciones nacionales e internacionales como la UNAM, el Instituto de Mediación de México, S.C., la Universidad Autónoma de Chihuahua, la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, la Universidad de Barcelona, la Universidad de Gerona, el IMCAA, S.A. de C.V., el Foro Latinoamericano para la Seguridad Urbana y la Democracia, A.C., entre otros, en colaboración con instancias locales como la Procuraduría General de Justicia del estado de Chihuahua o la Comisión Estatal de Derechos Humanos e instancias federales como

Estudios Penales y Forenses en el 2005, se implementaron más de 122 programas de capacitación que significaron una inversión superior de 12 millones de pesos⁵⁰⁸. El Tribunal observa que no existe constancia de tal inversión.

En cuanto a temas de capacitación, la Ley Orgánica del Poder Judicial del estado de Chihuahua da especial importancia, a partir de 2006, a la formación en derechos humanos y equidad de género de los funcionarios que integran el Poder Judicial estadual o de Chihuahua⁵⁰⁹.

El Estado afirmó que capacitó con perspectiva de género a funcionarios públicos de los estados de la República mexicana, entre ellos al estado de Chihuahua, a través de los Cursos de Formación de Multiplicadores del Subprograma de Equidad de Género⁵¹⁰. También mencionó que ofreció capacitación a funcionarios públicos federales dentro del marco del programa de Sensibilización con Perspectiva de Género impartido por el INMUJERES, así como del Subprograma de Equidad de Género a funcionarios públicos de la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal. Asimismo, indicó que en el 2003 y en el 2004 capacitó a personal de la Secretaría de Seguridad Pública en temas básicos y especializados sobre Derechos Humanos y Seguridad Pública. El Estado no exhibió prueba que acreditara cuáles funcionarios públicos fueron capacitados.

El Estado mencionó que bajo el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, dentro de la estrategia 5.4 relativa a “combatir y sancionar con mayor severidad la violencia de género”, el Gobierno Federal pondrá en operación programas de “sensibilización y capacitación dirigidos a policías, médicos, ministerios públicos y jueces, y a todo el personal encargado de las labores de protección y atención a las mujeres que sufren de violencia en todas sus manifestaciones”⁵¹¹.

El Estado igualmente se refirió a los siguientes cursos implementados en 2007: un “Diplomado Internacional Género y Sistema Penal”, en el que asistieron 41 funcionarios públicos⁵¹²; un “Diplomado de Violencia Familiar y Derechos Humanos”, el cual reunió a 69 integrantes de la Procuraduría⁵¹³; el curso “Bases y Principios de Alta Especialidad en

la Comisión Nacional de Derechos Humanos (expediente de anexos a los alegatos finales escritos del Estado, tomo L, folios 17565 17833).

508 El Estado exhibió un listado de cursos impartidos durante el 2005 y el 2009 con el nombre del curso, el lugar y fecha de celebración y las personas que fueron capacitadas (Cfr. Procuraduría General de Justicia del estado de Chihuahua, Centro de Estudios Penales y Forenses, Cursos impartidos durante 2005-2009, expediente de anexos a los alegatos finales escritos del Estado, tomo XLIX, folios 17537 a 17564).

509 Cfr. artículos 135 y 145-k de la Ley Orgánica del Poder Judicial del estado de Chihuahua, supra nota 460, folios 14220 y 14226.

510 La Corte observa que consta un comprobante de la realización del curso de formación de multiplicadores a nivel nacional del Subprograma de Equidad y Aplicación del Manual de Equidad de Género en “Prevención de la Violencia Familiar” a autoridades de la Secretaría de Seguridad Pública del estado de Chihuahua, y en “Derechos Humanos de la Mujer y Autoestima”, “Masculinidad y Autoestima” y “Violencia Familiar y Asertividad”, a funcionarios de Chihuahua (Cfr. Avances o resultados de las acciones en el marco del “PROEQUIDAD”, realizado por el Instituto Nacional de las Mujeres, Dirección General de Evaluación y Desarrollo Estadístico, Dirección de Evaluación en el periodo de enero a diciembre de 2005, expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XLI, anexo 6, folios 15014 a 15016).

511 Cfr. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, estrategia 5.4., supra nota 503, folio 15495 a 15792.

512 Cfr. convenio celebrado entre el Secretario General Ejecutivo del Foro Latinoamericano para la Seguridad Urbana y la Democracia A.C. y la Procuraduría General de Justicia del estado de Chihuahua el 15 de mayo de 2007 (expediente de anexos a los alegatos finales escritos del Estado, tomo L, folios 17675 a 17688).

513 Cfr. convenio de colaboración para el diplomado “Violencia Familiar y Derechos Humanos” entre la

Derecho Procesal y Género"⁵¹⁴; el curso "Violencia Doméstica, un Problema de Todos", dirigido al personal del centro de justicia alternativa Unidad de Atención Temprana y Unidad Especializada de Delitos Contra la Libertad, Seguridad Sexual y contra la Familia⁵¹⁵. En 2008, el Estado aludió al curso "Peritajes Forenses en caso de Violencia de Género", el cual fue dirigido a psicólogos de la "Dirección de Atención a Víctimas"⁵¹⁶. Asimismo, existe en el estado de Chihuahua la "Licenciatura en Procuración de Justicia" cuyo programa de estudio contempla la materia "Perspectiva de Género"⁵¹⁷.

La Corte observa que la testigo Castro Romero declaró que en los días 14 de octubre y 26 de noviembre de 2005 se llevó a cabo el diplomado "Género y Derechos Humanos", impartido por la red de instituciones públicas que atienden a mujeres en situación de violencia. Asimismo, hizo referencia al seminario sobre "Derecho Internacional de los Derechos Humanos, estrategias de Litigio" en el cual participaron alrededor de "60 personas, entre ellas la Subprocuraduría de la Zona Norte de la PGJE y personal de la FEVIM"⁵¹⁸.

Además, el testigo Caballero Rodríguez, agente del Ministerio Público a cargo de las investigaciones en el presente caso, manifestó haber recibido capacitación, entre otros temas, en relación con la Convención Americana y la Convención Belem do Pará .

La Corte valora positivamente todas las capacitaciones con perspectiva de género que el Estado ha realizado a funcionarios públicos a partir del año 2004, así como el posible destino de cuantiosos recursos destinados para dicha finalidad. Sin embargo, la capacitación, como sistema de formación continua, se debe extender durante un lapso importante para cumplir sus objetivos⁵¹⁹. Además, la Corte señala que una capacitación con perspectiva de género implica no solo un aprendizaje de las normas, sino el desarrollo de capacidades para reconocer la discriminación que sufren las mujeres en su vida cotidiana. En particular, las capacitaciones deben generar que todos los funcionarios reconozcan las afectaciones que generan en las mujeres las ideas y valoraciones estereotipadas en lo que respecta al alcance y contenido de los derechos humanos.

Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua y la Universidad Nacional Autónoma de México del 9 de abril de 2007 (expediente de anexos a los alegatos finales escritos del Estado, tomo L, folio 17689) e informe acerca de las políticas institucionales implementadas para prevenir, investigar, sancionar y eliminar la violencia en contra de las mujeres, emitido por la Procuraduría General del estado de Chihuahua (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XL, anexos 60, folio 14960).

- 514 Cfr. contrato de prestación de servicios entre la Procuraduría General de Justicia del estado de Chihuahua y el Instituto Mexicano de Ciencias y Artes Aplicadas (INMCAA S.A. de C.V.) de 1 de febrero de 2007 (expediente de anexos a los alegatos finales escritos del Estado, tomo L, folio 17696).
- 515 El Estado anexó un listado del Centro de Estudios Penales y Forenses, con los cursos impartidos del 2005 al 2009. En el mismo consta que se impartió un curso denominado "Curso de Violencia Doméstica; Un Problema para Todos", con una duración de 12 horas, dirigido a 26 personas, entre el 26 al 28 de junio de 2007 (expediente de anexos a los alegatos finales escritos del Estado, tomo XLIX, folio 17551).
- 516 Dentro del listado de cursos impartidos durante el 2005 y el 2009, el Estado indicó que en octubre de 2008 el Instituto Chihuahuense de la Mujer impartió el curso "Peritajes Forenses en caso de Violencia de Género" a 8 psicólogos de atención a víctimas de la Procuraduría (Cfr. Procuraduría General de Justicia del estado de Chihuahua, Centro de Estudios Penales y Forenses, supra nota 510, folio 17563).
- 517 El Estado anexó un listado sobre capacitación en el 2005 donde se hace referencia a una "Licenciatura en Procuración de Justicia" que involucraría a una cantidad de 549 personas (expediente de anexos a los alegatos finales escritos del Estado, tomo XLIX, folio 17535).
- 518 Cfr. declaración rendida ante fedatario público por la testigo Castro Romero el 27 de abril de 2009, anexo 1 (expediente de fondo, tomo VIII, folios 2927 y 2928).
- 519 Cfr. Caso Escher y otros Vs. Brasil, supra nota 46, párr. 251.

En consecuencia, sin perjuicio de la existencia de programas y capacitaciones dirigidas a funcionarios públicos encargados de la impartición de justicia en Ciudad Juárez, así como de cursos en materia de derechos humanos y género, el Tribunal ordena que el Estado continúe implementando programas y cursos permanentes de educación y capacitación en: i) derechos humanos y género; ii) 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 iii) superación de estereotipos sobre el rol social de las mujeres.

Los programas y cursos estarán destinados a policías, fiscales, jueces, militares, funcionarios encargados de la atención y asistencia legal a víctimas del delito y a cualquier funcionario público, tanto a nivel local como federal, que participe directa o indirectamente en la prevención, investigación, procesamiento, sanción y reparación. Dentro de dichos programas permanentes deberá hacerse una especial mención a la presente Sentencia y a los instrumentos internacionales de derechos humanos, específicamente, a los relativos a violencia por razones de género, entre ellos la Convención Belém del Pará y la CEDAW, tomando en cuenta cómo ciertas normas o prácticas en el derecho interno, sea intencionalmente o por sus resultados, tienen efectos discriminatorios en la vida cotidiana de las mujeres. Los programas deberán incluir estudios sobre el Protocolo de Estambul y el Manual sobre la Prevención e Investigación Efectiva de Ejecuciones Extrajudiciales, Arbitrarias y Sumarias de Naciones Unidas. El Estado deberá informar anualmente, durante tres años, sobre la implementación de los cursos y capacitaciones.

Además, teniendo en cuenta la situación de discriminación en contra de la mujer reconocida por el Estado, es necesario que éste realice un programa de educación destinado a la población en general del estado de Chihuahua, con el fin de superar dicha situación. A tal efecto, el Estado deberá presentar un informe anual por tres años, en el que indique las acciones que se han realizado con tal fin.

5. Rehabilitación

La Comisión manifestó que "México debe adoptar medidas de rehabilitación para los familiares de las víctimas", las cuales deben incluir "medidas de rehabilitación psicológica y médica."

Los representantes solicitaron "que el Estado [m]exicano brinde la asistencia médica y psicológica desde dos instituciones de carácter federal para garantizar un servicio de calidad o [...] que garantice la remuneración de los especialistas que atiendan a las familias hasta que [...] se concluya con los [...] tratamientos". Lo anterior debido a que "las violaciones a los derechos humanos cometidas en contra de [las tres víctimas] han tenido repercusiones de fuerte impacto en sus [...] madres [,] al haber sufrido ellas [...] otras violaciones a los derechos fundamentales". Además, afirmaron que "las familias de la víctimas" han padecido "problemas físicos y psicológicos".

El Estado afirmó que brindó atención médica y psicológica a los familiares de las víctimas a través de "[l]a Dirección de Atención a Víctimas del Delito, dependiente de la PGJCH", del "Instituto Chihuahuense de la Mujer", de "[l]a Secretaría de Fomento Social del Estado de Chihuahua [...]" y del "Centro de prevención y atención a mujeres y familias

en situación de violencia”.

La Corte observa que el Estado presentó diversas listas elaboradas por organismos estatales⁵²⁰ referentes a la supuesta atención médica y psicológica proporcionada a los familiares de las víctimas. También observa que la testigo Camberos Revilla afirmó que las tres madres recibieron tratamiento médico y que el Estado ofreció tratamiento psicológico a las señoras González y Monreal, aunque esta última se rehusó a recibirlo⁵²¹. La testigo Galindo afirmó que la Secretaría de Fomento Social del estado de Chihuahua apoyó con medicinas y servicio médico a los familiares de las jóvenes Ramos y González⁵²². Conforme a la declaración de la testigo Castro Romero, la señora González y la señora Monreal participaron en terapias grupales denominadas “Del Dolor a la Esperanza”⁵²³. También consta que en la audiencia pública la señora González afirmó que el Estado le proporcionó asistencia médica⁵²⁴.

Si bien este Tribunal valora la asistencia médica y psicológica que el Estado ha brindado a algunas de las víctimas, el Estado no demostró que cada uno de los familiares hubiesen recibido o sigan recibiendo algún tratamiento psicológico, psiquiátrico o médico, y no acreditó la calidad de las terapias o las consultas y el progreso obtenido por los pacientes a la fecha.

Por lo tanto, la Corte, como medida de rehabilitación, ordena al Estado que brinde atención médica, psicológica o psiquiátrica gratuita, de forma inmediata, adecuada y efectiva, a través de instituciones estatales de salud especializadas, a todos los familiares considerados víctimas por este Tribunal en el caso *sub judice*, si éstos así lo desean. El Estado deberá asegurar que los profesionales de las instituciones de salud especializadas que sean asignados para el tratamiento de las víctimas valoren debidamente las condiciones psicológicas y físicas de cada víctima y tengan la experiencia y formación suficiente para tratar tanto los problemas de salud físicos que padezcan los familiares como los traumas psicológicos ocasionados como resultado de la violencia de género, la falta de respuesta estatal y la impunidad. Asimismo, el tratamiento debe pres-

520 Cfr. relación de pagos en el Hospital General de Madres de Víctimas de Femicidios que comprende el periodo del 2002 al 8 de mayo de 2007 elaborada por la jefatura de trabajo social de dicha institución el 11 de mayo de 2007 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XLI, anexo 133, folio 15138); relación de medicamentos proporcionados por la Dirección de Fomento Social a la señora Benita Monárrez Salgado elaborado por el Director de Fomento Social el 11 de mayo de 2007 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XLI, anexo 133, folio 15140); relación de medicamentos proporcionados por la Dirección de Fomento Social a la señora Irma Monreal Jaime elaborado por el Director de Fomento Social el 11 de mayo de 2007 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XLI, anexo 133, folio 15141); relación de servicios médicos otorgados a las personas que pertenecen al Programa de Atención a Víctimas elaborada por el Director General del Hospital de la Mujer el 11 de mayo de 2007 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XLI, anexo 133, folio 15143); relación de atención médica y atención psicológica elaborada por el Centro de Prevención y Atención a Mujeres y Familias en Situación de Violencia el 11 de mayo de 2007 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XLI, anexo 133, folio 15165), y oficio No. Jur/0223/2007 emitido por el Instituto Chihuahuense de la Mujer el 4 de mayo de 2004 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XLI, anexo 133, folios 15173 y 15174).

521 Cfr. declaración rendida ante fedatario público por la testigo Camberos Revilla el 8 de abril de 2009 (expediente de fondo, tomo IX, folios 2981 a 2983).

522 Cfr. declaración rendida ante fedatario público por la testigo Galindo López el 16 de abril de 2009 (expediente de fondo, tomo X, folios 3308 y 3309).

523 Cfr. declaración rendida por la testigo Castro Romero, supra nota 520, folios 2922 a 2924.

524 Cfr. declaración rendida por la señora González, supra nota 183.

tarse por el tiempo que sea necesario e incluir el suministro de todos los medicamentos que eventualmente requieran⁵²⁵.

6. Indemnizaciones

El Estado informó que como resultado del reconocimiento de violaciones parciales al derecho a la integridad psíquica y moral de los familiares, ha otorgado, a través de sus autoridades locales y federales, una serie de apoyos para reparar dichas violaciones⁵²⁶. Asimismo, el Estado solicitó a la Corte que “analice los datos que se exponen sobre los apoyos materiales otorgados a los familiares de [las tres víctimas] a fin de determinar que se ha cumplido con la obligación internacional de indemnizar a las víctimas por el reconocimiento de responsabilidad en la violación parcial de los derechos [...] mencionados”.

Los representantes señalaron que “el único apoyo extraordinario entregado a las familias de las víctimas [...] es el denominado ‘Fondo de Auxilio Económico a Familiares de las Víctimas de Homicidio de Mujeres’, creado en el 2005 *ex profeso* para indemnizar a las familias víctimas del feminicidio de Ciudad Juárez”, y que “dichas cantidades son las que reconocen las familias de las víctimas como indemnización o pago extraordinario por concepto de reparación de daño material, sin que hayan estado [de] acuerdo en los requisitos, procedimientos y condiciones para su entrega, pues se les pedía antes de la entrega que ‘aceptaran’ los restos de sus hijas y [que] ‘desistieran’ de buscar confronta genética que demostrara claramente su correspondencia filial”.

Los representantes reconocieron la entrega por parte del Estado de los siguientes recursos provenientes del Fondo de Auxilio Económico a Familiares de las Víctimas de Homicidio de Mujeres (en adelante “el Fondo de Apoyos”), a las siguientes personas:

Familiar	Monto
<i>Esmeralda Herrera Monreal</i>	
Irma Monreal Jaime	\$136,656.00 pesos
Benigno Herrera Monreal	\$34,164.00 pesos
Adrián Herrera Monreal	\$34,164.00 pesos
Juan Antonio Herrera Monreal	\$34,164.00 pesos
Cecilia Herrera Monreal	\$34,164.00 pesos
<i>Claudia Ivette González</i>	
Irma Josefina González Rodríguez	\$273,312.00 pesos
<i>Laura Berenice Ramos Monárrez</i>	
Benita Monárrez Salgado	\$136,656.00 pesos
Daniel Ramos Canales ¹	\$136,656.00 pesos

Los representantes también indicaron de forma general que los apoyos otorgados por el Estado “incluye[n] apoyos en especie y apoyos de carácter social que han sido otorgados algunos a petición expresa de los familiares de las víctimas y otros que forman parte de programas de apoyo social que actualmente presta el Gobierno del Estado de Chihuahua y el Gobierno Federal[] a favor de las víctimas de violencia contra las muje-

525 Cfr. Caso Kawas Fernández Vs. Honduras, supra nota 190, párr. 209 y Caso Anzualdo Castro Vs. Perú, supra nota 30, párr. 203.

526 El Estado cuantificó el valor de los apoyos materiales por los siguientes montos: \$551.874,27 (quinientos cincuenta y un mil ochocientos setenta y cuatro pesos mexicanos con 27/100) para los familiares de Laura Berenice Ramos Monárrez; \$ 545.358,01 (quinientos cuarenta y cinco mil trescientos cincuenta y ocho pesos mexicanos con 01/100) para la familia de Esmeralda Herrera Monreal, y \$504.602,62 (quinientos cuatro mil seiscientos dos pesos mexicanos con 62/100) para los familiares de Claudia Ivette González.

res y feminicidio de Ciudad Juárez”. Asimismo, afirmaron que incluyen “otros programas sociales que están a disposición y para el beneficio de la sociedad en general pretendiendo acreditar que todos ellos forman parte de una reparación material integral otorgada a las víctimas”. Finalmente, señalaron que “algunos apoyos fueron destinados a las familias como parte de un financiamiento para proyectos productivos con participación de los gobiernos estatal y federal [...] sin mencionar que esos apoyos forman parte de una política pública del Gobierno Federal de apoyo a personas que deseen emprender un negocio y que se encuentran en una situación económica desfavorable”.

La Corte observa que entre los apoyos probados que el Estado otorgó a las víctimas se encuentran: i) los recursos del Fondo de Apoyos que representan el 50% o más, dependiendo del caso, del valor total de los apoyos que alega el Estado haber otorgado a los familiares de las víctimas⁵²⁷; ii) apoyos para vivienda con recursos provenientes del Instituto de la Vivienda del estado de Chihuahua (IVI) para la señora González y el señor Adrián Herrera Monreal, que según el Estado ascienden a la cantidad de de \$114.200,00 (ciento catorce mil doscientos pesos mexicanos), respectivamente⁵²⁸, y apoyo consistente en un contrato de compraventa celebrado con el IVI por el que la señora Monárrez adquirió el inmueble por la cantidad de un \$1,00 (un peso mexicano)⁵²⁹; iii) apoyos para proyectos productivos provenientes de un programa coordinado por el Gobierno federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) por la cantidad de \$ 60.000,00 (sesenta mil pesos mexicanos) y de \$83.000,00 (ochenta y tres mil pesos mexicanos) entregados a la señora Monárrez y a la señora Monreal, respectivamente⁵³⁰, y iv) diversos apoyos consistentes en despensas, otros donativos en especie y

527 Cfr. certificación de entrega del apoyo del Fondo de Auxilio Económico a Familiares de las Víctimas de Homicidio de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua, a favor de: Benita Monárrez Salgado, el 11 de noviembre de 2005 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XLI, anexo 133, folios 15069 a 15072); Daniel Ramos Canales, el 13 de diciembre de 2005 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XLI, anexo 133, folios 15057 a 15061); Cecilia Herrera Monreal, Juan Antonio Herrera Monreal, Benigno Herrera Monreal y Adrián Herrera Monreal, el 27 de noviembre de 2006 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XLIV, anexo 129 y 130, folios 16303 a 16305); Irma Monreal Jaime, el 27 de abril de 2006 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XLIV, anexo 129 y 130, folios 16327 a 16329), e Irma Josefina González Rodríguez, el 11 de noviembre de 2005 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XLV, anexo 132, folios 16527 a 16530).

528 En el acervo probatorio sólo consta un listado de viviendas del IVI donde aparece que las señoras González y Monreal recibieron cada una un inmueble en la calle “Vista del Pino”. Por otro lado, consta un contrato de compraventa de inmueble por la cantidad de \$30.000,00 (treinta mil pesos mexicanos) celebrado por Adrián Herrera Monreal en la calle “Vista del Prado”. No existe constancia de que alguno de los tres inmuebles recibidos asciendan al valor que alega el Estado (Cfr. relación de madres de víctimas que cuentan con vivienda del Instituto de la Vivienda, expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XLV, anexo 132, folio 16570), y contrato privado de compraventa del inmueble celebrado por Adrián Herrera Monreal el 19 de junio de 2007, expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XLIV, anexo 130, folios 16458 a 16460).

529 Cfr. declaración de la señora Monárrez, supra nota 183. Ver además, contrato de compra venta celebrado por la señora Benita Monárrez Salgado el 18 de abril de 2006 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XLI, anexo 127, folios 15078 y 15079); declaración de la testigo Camberos Revilla, supra nota 524, folio 2982; oficio No. Jur/0223/2007 del Instituto Chihuahuense de la Mujer de 4 de mayo de 2004 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XLI, anexo 133, folio 15173), y declaración de la testigo Galindo López, supra nota 525, folio 3308.

530 Cfr. comprobante de entrega a la señora Benita Monárrez Salgado de \$60.000,00 (sesenta mil pesos mexicanos) mediante el programa de opciones productivas el 31 de mayo de 2005 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XLIV, anexo 128, folio 16262) y comprobante de entrega a la señora Irma Monreal Jaime de \$83.660,00 (ochenta y tres mil seiscientos sesenta pesos mexicanos) mediante el programa de opciones productivas el 31 de mayo de 2005 (expediente de

dinero en efectivo⁵³¹.

La Corte observa que diversos apoyos otorgados por el Instituto Chihuahuense de la Mujer no se encuentran probados. Si bien el Estado los relacionó y existen diversos testimonios de autoridades de haber sido otorgados, dentro del acervo probatorio no existen comprobantes que permitan a este Tribunal corroborar que fueron recibidos por los familiares de las víctimas⁵³².

anexos a la contestación de la demanda, tomo XLIV, anexo 131, folio 16464).

531 Relacionados con la joven Ramos: lista de apoyos (despensa) elaborada por el programa de Atención a Víctimas de la Subprocuraduría de Justicia el 30 de marzo de 2004 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XLI, anexo 133, folio 15094); lista de apoyos (carne) elaborada por el programa de Atención a Víctimas de la Subprocuraduría de Justicia el 30 de marzo de 2004 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XLI, anexo 133, folio 15100); constancia de entrega (caja de carne) a la señora Benita Monárrez Salgado emitida por el Departamento de Atención a Víctimas de los Delitos el 30 de marzo de 2004 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XLI, anexo 133, folio 15098); constancia de entrega (despensa) a Claudia Ivonne Ramos Monárrez emitida por la Oficina de Atención a Víctimas de los Delitos el 22 de abril de 2004 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XLI, anexo 133, folio 15103); declaración de la testigo Galindo López, supra nota 525, folios 3305 a 3309; recibos de pago emitidos por la Subprocuraduría de Justicia a favor de la señora Monárrez Salgado el 29 de octubre, 14 y 28 de noviembre y 12 y 29 de diciembre de 2003 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XLI, anexo 133, folios 15109, 15111, 15113, 15115 y 15117); recibos de pago No. AFV-00294, AFV-00335, AFV-00376 y uno sin número emitidos por el Instituto Chihuahuense de la Mujer el 31 de mayo, 15 de junio, 30 de junio y 3 de febrero de 2004 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XLI, anexo 133, folios 15145, 15147, 15151 y 15155); constancia de entrega (calentón y tanque de gas) emitida por la Unidad de Atención a Víctimas de los Delitos el 3 de febrero de 2004 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XLI, anexo 133, folio 15233); declaración de la testigo Camberos Revilla, supra nota 524, folios 2981 a 2983, y oficio No. Jur/0223/2007 emitido por el Instituto Chihuahuense de la Mujer el 4 de mayo de 2004 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XLI, anexo 133, folios 15173 y 15174). Relacionados con la joven Herrera: lista de apoyos (carne) elaborada por el programa de Atención a Víctimas de la Subprocuraduría de Justicia el 30 de marzo de 2004 (expedientes de anexos a la contestación de la demanda, tomo XLIV, anexo 130, folio 16277); lista de apoyos (despensas) elaborada por el programa de Atención a Víctimas de la Subprocuraduría de Justicia el 30 de marzo de 2004 (expedientes de anexos a la contestación de la demanda, tomo XLIV, anexo 130, folio 16274); constancia de entrega (despensa) emitida por Departamento de Atención a Víctimas de los Delitos el 31 de marzo de 2004 (expedientes de anexos a la contestación de la demanda, tomo XLIV, anexo 130, folio 16280); recibos de pago emitidos por la Subprocuraduría de Justicia a favor de la señora Monreal Jaime el 29 de abril, 29 de mayo, 12 de junio, 10 y 31 de julio, 14 y 28 de agosto de 2003 (expedientes de anexos a la contestación de la demanda, tomo XLIV, anexo 130, folios 16267, 16268, 16269, 16270, 16271, 16272 y 16273), y declaración de la testigo Galindo López, supra nota 525, folios 3305 a 3309. Relacionados con la joven González: lista de apoyos (carne) elaborada del programa de Atención a Víctimas de la Subprocuraduría de Justicia el 30 de marzo de 2004, (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XLV, anexo 132, folio 16476); lista de apoyos (despensa) elaborada por el programa de Atención a Víctimas de la Subprocuraduría de Justicia el 30 de marzo de 2004 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XLV, anexo 132, folio 16479); constancia de entrega (caja de carne) a la señora Irma Josefina González Rodríguez emitida por el Departamento de Atención a Víctimas de los Delitos el 30 de marzo de 2004 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XLV, anexo 132, folio 16481), y constancia de entrega (despensa) a la señora Irma Josefina González Rodríguez emitida por el Departamento de Atención a Víctimas de los Delitos el 2 de abril de 2004 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XLV, anexo 132, folio 16538). En el expediente se encuentra una lista elaborada por el departamento administrativo de la Procuraduría General de Justicia del estado de Chihuahua refiriéndose a cheques girados por la Subprocuraduría de Justicia Zona Norte en el periodo 2002 a 2006. Sin embargo, esta Corte no analiza dicha lista ya que el Estado no la relacionó con algún apoyo, ni las cantidades coinciden con algún concepto alegado por el Estado. Además, el Estado no anexó al material probatorio los cheques que supuestamente se habrían girado (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XLI, anexo 133, folios 15168 al 15172).

532 Cfr. declaración de la testigo Camberos Revilla, supra nota 524, folios 2977 a 2985; oficio No. Jur/0223/2007 emitido por el Instituto Chihuahuense de la Mujer el 4 de mayo de 2004 (expediente de

En el año de 2004, la PGR celebró un contrato de mandato con una institución de crédito para administrar el Fondo de Auxilio Económico a los Familiares de las Víctimas de Homicidio de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua (en adelante “el Fondo de Apoyos”). En su primera sesión ordinaria del 29 de junio de 2005, el Consejo Asesor emitió los “Lineamientos generales a los que habrá de sujetarse la administración, aplicación y entrega de los recursos que, en vía de auxilio económico, se otorgarán a familiares de las víctimas de homicidio de mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua”⁵³³.

La Corte observa que conforme los lineamientos del Fondo de Apoyos, “el auxilio económico que se otorgará a los familiares de las víctimas con cargo al Fondo, en términos de la legislación aplicable, no constituye indemnización o reparación del daño”⁵³⁴. Asimismo, esta Corte observa que el día 11 de noviembre de 2005 el mandatario del referido fondo entregó un cheque a las personas referidas, haciéndoles declarar lo siguiente:

agrega, bajo protesta de decir verdad, haber recibido los restos de su hija quien en vida se llamara [nombre de cada una de las tres víctimas], por lo que no solicitará ante las autoridades competentes ningún estudio de ADN o diligencia diversa al respecto, toda vez que los restos humanos que se les entregaron en su oportunidad corresponden indubitadamente a los de la hija⁵³⁵.

El Tribunal sostiene que de ninguna manera podría considerar estos recursos como una forma de reparación por daño material a las víctimas, ya que el propio Estado reconoció que los mismos no pueden ser considerados como una forma de reparación y porque fueron otorgados bajo la condición de que los familiares desconocieran su derecho de acceso a la justicia y conocimiento de la verdad. En virtud del principio *nemo auditur propriam turpitudinem allegans* (nadie puede alegar a su favor su propia torpeza o dolo), el cual ha sido recogido por el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y la jurisprudencia de la Corte⁵³⁶, el Estado no puede invocar en su beneficio un convenio celebrado con las víctimas que incumple con la Convención para justificar que las ha reparado.

En cuanto a los apoyos para vivienda con recursos provenientes del IVI, consistentes en dos “pies de casa” y a los apoyos para proyectos productivos provenientes de un programa coordinado por el Gobierno federal a través de la Secretaría de Desarrollo

- anexos a la contestación de la demanda, tomo XLI, anexo 133, folios 15173 y 15174), y declaración de la testigo Galindo López, supra nota 525, folios 3305 a 3309.
- 533 Cfr. Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Informe final, supra nota 87, folio 14598.
- 534 Cfr. acuerdo No. CA/001/05 del Consejo Asesor de Aplicación del Fondo de Auxilio Económico a Familiares de las Víctimas de Homicidio de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua, de la Procuraduría General de la República de 29 de julio de 2005 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XL, anexo 59, folio 14919).
- 535 Cfr. certificación de entrega del apoyo del Fondo de Auxilio Económico a Familiares a favor de Benita Monárrez Salgado, el 11 de noviembre de 2005; Daniel Ramos Canales, el 13 de diciembre de 2005; Cecilia Herrera Monreal, Juan Antonio Herrera Monreal, Benigno Herrera Monreal y Adrián Herrera Monreal, el 27 de noviembre de 2006; Irma Monreal Jaime, el 27 de abril de 2006, e Irma Josefina González Rodríguez, el 11 de noviembre de 2005, (expediente de anexos a la contestación, tomo XLI, folios 15057 a 15061, 15069 a 15072, y expediente de anexos a los alegatos finales escritos, tomo XLIV, anexo 128, folios, 16303 a 16305, 16327 a 16329, y volume XLV, anexo 131, folios, 16527 a 16530).
- 536 Cfr. Responsabilidad internacional por expedición y aplicación de leyes violatorias de la Convención (arts. 1 y 2 Convención Americana de Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-14/94 del 9 de diciembre de 1994, párr. 35 y Caso Castillo Páez Vs. Perú. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de 3 de abril de 2009, considerando quinto.

Social (SEDESOL), la Corte se remite a lo expuesto en el párrafo 529 y, consiguientemente, no las considera parte de la indemnización debida a las víctimas⁵³⁷.

Finalmente, en lo referente al apoyo consistente en un contrato de compraventa celebrado con el IVI por el que la señora Monárrez adquirió el inmueble referido en el párr. 554, así como a diversos apoyos consistentes en despensas, otros donativos en especie y dinero en efectivo, la Corte los tomará en cuenta para efectos del cálculo de las indemnizaciones.

6.1. Daño material

6.1.1. Daño emergente

Los representantes señalaron que, “con motivo de las desapariciones y posteriores muertes de Esmeralda, Claudia Ivette y Laura Berenice, las respectivas familias de cada una de ellas tuvieron que hacer una serie de gastos extraordinarios, [...] recalcando que éstos no se limitaron solamente a los gastos funerarios y de inhumación de los cuerpos”. Indicaron que, “desde el momento de las desapariciones de cada una de las víctimas las familias tuvieron que realizar diversos gastos, consistentes en impresiones] y copias de volantes [...] para publicitar su desaparición”, de igual manera tuvieron que sufragar los “viáticos extraordinarios de varios miembros de las familias [...], para ayudar en su localización” y hacer “pagos extraordinarios de teléfono y otros diversos erogados durante las semanas en que estuvieron desaparecidas”. Señalaron que a pesar de que no cuentan con los comprobantes respectivos de los gastos, consideran pertinente que la Corte otorgue una indemnización general por cada semana de desaparición hasta el momento de la localización de los cuerpos de US\$ 150,00 (ciento cincuenta dólares de los Estados Unidos de América) distribuidos de la siguiente manera: i) a la joven Herrera, US\$ 150,00 (ciento cincuenta dólares de los Estados Unidos de América); ii) a la joven González, US\$ 600,00 (seiscientos dólares de los Estados Unidos de América), y iii) a la joven Ramos, US\$ 1.050,00 (mil cincuenta dólares de los Estados Unidos de América).

Los representantes reconocieron que el Estado otorgó un apoyo extraordinario por concepto de pago de servicios funerarios en el año 2004 y 2006 para cubrir “una parte de los gastos erogados a la señora Monreal y a la señora González en el año 2001”, estimados en \$ 2.600,00 (dos mil seiscientos pesos mexicanos) y \$ 6.500,00 (seis mil quinientos pesos mexicanos), respectivamente. Respecto a la señora Monárrez, señalaron que “no hay constancia de que [el] apoyo extraordinario haya sido entregado”.

Sin exhibir comprobantes de los gastos funerarios, los representantes solicitaron fijar por concepto de daño emergente derivado de los gastos funerarios de las familias de las víctimas las sumas de: i) US\$ 1.000,00 (mil dólares de los Estados Unidos de Ame-

⁵³⁷ Las señoras González y Monreal reconocieron haber recibido los “pies de casa”. No obstante, el Estado no contravino una de las declaraciones de las madres en la audiencia pública en relación con las condiciones de los inmuebles, según las cuales “nos dieron un pie de casa que son veinte metros con algo así, está en zona de riesgo, está en un basurero, [...] está peligroso, es una zona de riesgo” (Cfr. declaración de la señora González, supra nota 183). Tampoco contravino una declaración de la perita Azaola Garrido en el sentido de que el “pie de casa” que el Estado les concedió “[s]e trata de una habitación de, aproximadamente, 4 x 4 metros, en un paraje distante de la ciudad, que carece de todo tipo de servicios y que inclusive en sus inicios carecía de transporte público, lo que implicaba tiempos de traslado para sus sitios de trabajo hasta de dos horas, así como largas jornadas en que los niños debían permanecer solos” (Cfr. declaración de la perito Azaola Garrifo, supra nota 186, folio 3370).

rica) para la señora Monreal, y compensar los gastos que no fueron debidamente cubiertos por el Estado en el año 2006; ii) US\$ 1.000,00 (mil dólares de los Estados Unidos de América) para la señora González, y compensar los gastos que no fueron cubiertos por el Estado en el año 2004, y iii) US\$ 1.300,00 (mil trescientos dólares de los Estados Unidos de América) para la señora Monárrez, y compensar los gastos realizados y que no fueron compensados en ningún momento por el Estado.

El Estado presentó una propuesta de reparación frente a cada una de las víctimas y respecto al daño emergente estableció que los gastos erogados por los familiares de las víctimas, como consecuencia de su muerte, se podrían englobar en \$ 10.000,00 (diez mil pesos mexicanos) para cada víctima, teniendo en cuenta lo que el concepto “gastos funerarios” equivaldría en Ciudad Juárez. Asimismo, anunció que la Procuraduría General de Justicia del estado de Chihuahua entregó a los familiares de la joven Herrera por el concepto de pago de servicios funerarios en 2006 un total de \$ 3.300,00 (tres mil trescientos pesos mexicanos)⁵³⁸, y anteriormente el Instituto Chihuahuense de la Mujer otorgó en el 2004 a la señora Monreal y sus familiares un total de \$ 6.500,00 (seis mil quinientos pesos mexicanos) por concepto de apoyo para gastos funerarios⁵³⁹.

Ante la falta de presentación de comprobantes que prueben que los gastos funerarios ascendieron a las cantidades solicitadas por los representantes y teniendo en cuenta que: i) los representantes reconocieron que la señora Monreal y la señora González recibieron \$ 2,600.00 (dos mil seiscientos pesos mexicanos) y \$ 6,500.00 (seis mil quinientos pesos mexicanos), respectivamente; ii) la falta de prueba del Estado de haber otorgado apoyo alguno por concepto de gastos funerarios a la señora Monárrez, y iii) el reconocimiento del Estado de que en Ciudad Juárez los gastos funerarios equivalen a \$10.000,00 (diez mil pesos mexicanos), este Tribunal considera, en equidad, que le sean entregados a la señora Monreal US\$ 550,00 (quinientos cincuenta dólares de los Estados Unidos de América), a la señora González US\$ 250,00 (doscientos cincuenta dólares de los Estados Unidos de América) y a la señora Monárrez US\$ 750,00 (setecientos cincuenta dólares de los Estados Unidos de América) por concepto de gastos funerarios.

Respecto a los gastos extraordinarios, dado que: i) los representantes no señalaron por qué el Tribunal debía ordenar al Estado indemnizar los gastos extraordinarios, diferentes a los funerarios, en que incurrieron los familiares de las víctimas, tomando como base para el cálculo la cantidad de US \$150,00 (ciento cincuenta dólares de los Estados Unidos de América) por cada semana de desaparición hasta la fecha de localización de los cuerpos; ii) en la audiencia dos de las madres reconocieron de forma general haber realizado gastos diferentes a los funerarios⁵⁴⁰, y iii) el Estado no controvertió esta solicitud de gastos concretamente, sino que se limitó a proponer sólo una indemnización por el concepto de “gastos funerarios”; la Corte decide otorgar, en equidad, por concepto de gastos de búsqueda: i) US \$150,00 (ciento cincuenta dólares de los Estados Unidos de América) a la señora Monreal; ii) US \$600,00 (seiscientos dólares de los Estados Unidos de América) a la señora González; y, iii) \$1.050,00 (mil cincuenta dólares de los Estados

538 Cfr. declaración de la testigo Galindo López, supra nota 525, folio 3308.

539 Cfr. declaración de la testigo Camberos Revilla, supra nota 524, folio 2982.

540 La señora González hizo referencia a gastos por copias y otros conceptos. Por su parte, la señora Monárrez hizo referencia a gastos por estudios de ADN (Cfr. declaraciones de las señoras Monárrez y González, supra nota 183).

Unidos de América) a la señora Monárrez.

Las indemnizaciones fijadas en el párrafo anterior serán entregadas directamente a sus destinatarias.

6.1.2. Lucro cesante o pérdida de ingresos

Los representantes alegaron que un cálculo "más exacto" del lucro cesante exige tener en cuenta cierto tipo de "incremento[s] anual[es]" respecto al "salario diario" y al "salario actualizado" que percibían las víctimas. Asimismo, aludieron a conceptos tales como "factor de integración" y "salario progresivo de los años subsecuentes". Indicaron que se deberían integrar todos los "factores" que la Corte ha desarrollado en su jurisprudencia y que están relacionados con la "ponderación de la edad al momento de la muerte, los años faltantes para completar la expectativa de vida promedio del país en cuestión" y un "estimado" de los salarios que se pagan por el "tipo de labor realizada por las víctimas", así como su "preparación y oportunidades profesionales". Señalaron que no se debería descontar "el 25% por gastos personales que pudiera[n] haber erogado la[s] víctima[s]", en virtud de que en el caso *Bámaca Velásquez Vs. Guatemala*, "el Tribunal no descontó esa cantidad". Finalmente, desarrollaron una fórmula para calcular el lucro cesante mediante la cual calcularon las cantidades debidas a cada víctima por dicho concepto⁵⁴¹.

Los representantes argumentaron que la joven Herrera, trabajaba en una "casa como empleada", percibía un salario mensual de \$ 3.000,00 (tres mil pesos mexicanos) y que al momento de su muerte contaba con 15 años de edad. Calcularon, conforme a su fórmula, que el monto total dejado de percibir por la joven Herrera ascendía a \$ 15.520.085,59 (quince millones quinientos veinte mil ochenta y cinco pesos mexicanos con 59/100), que equivaldrían, según su criterio, a US\$ 958.029,97 (novecientos cincuenta y ocho mil veintinueve dólares de los Estados Unidos de América con 97/100), tomando como referencia el tipo de cambio del 20 de febrero de 2008.

En relación a la joven González, los representantes alegaron que trabajaba en una "maquiladora" y que al momento de su muerte tenía 20 años de edad y ganaba un salario mensual de \$ 2.000,00 (dos mil pesos mexicanos). Conforme a su fórmula, señalaron que el monto dejado de percibir ascendía a \$ 7.593.561,83 (siete millones quinientos noventa y tres mil quinientos sesenta y un pesos mexicanos con 83/100) equivalentes a US\$ 703.107,57 (setecientos tres mil ciento siete dólares de los Estados Unidos de América con 57/100).

Respecto a la joven Ramos, los representantes señalaron que al momento de su desaparición contaba con 17 años de edad, trabajaba en un restaurante como cajera, y percibía un salario mensual de \$ 4.600,00 (cuatro mil seiscientos pesos mexicanos). Conforme a su fórmula, señalaron que el monto que dejó de percibir esta víctima ascendía a \$ 20.400.026,75 (veinte millones cuatrocientos mil veintiséis pesos mexicanos con 75/100), equivalentes a US \$ 1.888.891,36 (un millón ochocientos ochenta y ocho mil ochocientos noventa y un dólares de los Estados Unidos de América con 36/100).

Los representantes informaron en sus alegatos finales que el total dejado de percibir

⁵⁴¹ Los representantes exhibieron cuadros de cálculo para monto de lucro cesante de las víctimas sin explicitar en los mismos el desarrollo de la fórmula (expediente de anexos al escrito de solicitudes y argumentos, tomo XXIII, anexo 19, folios 8099 a 8105).

por la joven Herrera en su equivalente en dólares americanos al tipo de cambio del 12 de junio de 2009 es de US\$ 772.143,56 (setecientos setenta y dos mil ciento cuarenta y tres dólares de los Estados Unidos de América con 56/100), y el de las jóvenes González y Ramos US\$ 566,683.71 (quinientos sesenta y seis mil seiscientos ochenta y tres dólares de los Estados Unidos de América con 71/100) y US\$ 1.522.390,00 (un millón quinientos veintidós mil trescientos noventa dólares de los Estados Unidos de América), respectivamente.

Por su parte, el Estado informó que la joven Herrera se dedicaba a la “limpieza doméstica” y que en el Estado de Chihuahua el estándar de ingresos que se percibe por este tipo de servicios es de \$ 31.200,00 (treinta y un mil doscientos pesos mexicanos) anuales, es decir, \$ 2.600,00 (dos mil seiscientos pesos mexicanos) mensuales. El Estado refirió que la muerte de la joven Herrera ocurrió en noviembre de 2001, en cuya fecha el promedio de esperanza de vida en México para mujeres era de 76.7 años de acuerdo con el Instituto Nacional de Información Estadística y Geografía de México (INEGI)⁵⁴² y que teniendo en cuenta que la víctima tenía 15 años de edad cuando ocurrió su muerte, el Estado consideró que lo que dejarían de percibir los familiares de la víctima como consecuencia de la muerte de la joven Herrera es de \$ 1.903.200,00 (un millón novecientos tres mil doscientos pesos mexicanos).

Respecto a la joven González el Estado alegó que se tiene conocimiento que laboraba en una “empresa maquiladora” y estableció que haciendo un estimado de lo que percibía en el momento de su muerte y de lo que actualmente percibiría por prestar este tipo de servicios laborales, su salario integral aproximado era de \$ 31.200,00 (treinta y un mil doscientos pesos mexicanos) anuales. Teniendo en cuenta la esperanza de vida en México y considerando que la víctima tenía 20 años al momento de su muerte, el Estado indicó que lo que dejarían de percibir los familiares de la joven González asciende a \$ 1.747.200,00 (un millón setecientos cuarenta y siete mil doscientos pesos mexicanos).

En relación a la joven Ramos el Estado alegó que tenía conocimiento de que “no laboraba” antes de morir. Sin embargo, el Estado consideró en este caso la misma percepción anual que se ha considerado para las dos víctimas anteriores, esto es de \$ 31.200,00 (treinta y un mil doscientos pesos mexicanos) anuales. El Estado, teniendo en cuenta la esperanza de vida y que la víctima tenía 17 años cuando ocurrió su muerte, consideró que lo que han dejado de percibir los familiares asciende a \$ 1.840.800,00 (un millón ochocientos cuarenta mil ochocientos pesos mexicanos).

La Corte observa que: i) tanto el promedio de esperanza de vida presentado por los representantes como el presentado por el Estado se refieren, en última instancia, a una misma fuente nacional, al haber obtenido los datos del INEGI y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo del Consejo Nacional de Población de México (CONAPO); ii) los promedios de esperanza de vida difieren en 1.2 años, siendo menor el propuesto por el Estado. Sin embargo, conforme a los indicadores básicos de la CONAPO, el promedio de esperanza de vida de mujeres en el estado de Chihuahua en el 2001 era de 76.97; **iii)** que las edades de las jóvenes Herrera, González y Ramos eran 15, 20 y 17 años de edad al momento de su desaparición, y iv) que tanto el salario mensual de cada una de las

542 Para obtener el índice de esperanza de vida en México para mujeres, el Estado remitió a la página oficial del Instituto Nacional de Información Estadística y Geografía de México (INEGI): www.inegi.gob.mx. En dicha página se observa que el promedio de esperanza de vida es extraído del Consejo Nacional de Población de México (CONAPO).

víctimas propuesto por los representantes como el salario mensual propuesto por el Estado no tienen sustento probatorio.

En virtud de lo anterior, la Corte concluye que el ofrecimiento estatal realizado para compensar por el lucro cesante (*supra* párrs. 573, 574 y 575) es adecuado. Por tanto, lo toma en cuenta y, en equidad, decide fijar las siguientes cantidades que el Estado deberá otorgar:

Víctima	Monto
<i>Esmeralda Herrera Monreal</i>	US \$145.500,00
<i>Claudia Ivette González</i>	US \$134.000,00
<i>Laura Berenice Ramos Monárrez</i>	US \$140.500,00

Dichas cantidades serán repartidas conforme al derecho sucesorio vigente en la actualidad en el estado de Chihuahua, México.

6.2. Daño inmaterial

En su jurisprudencia, el Tribunal ha determinado diversas formas en que el daño inmaterial puede ser reparado⁵⁴³.

6.2.1. Daño moral

Los representantes enunciaron en su escrito las afectaciones inmateriales sufridas por las familiares de las víctimas y cuantificaron el daño moral en las siguientes cantidades: i) US\$ 120.000,00 (ciento veinte mil dólares de los Estados Unidos de América) para las madres de Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos Monárrez; ii) US\$ 150.000,00 (ciento cincuenta mil dólares de los Estados Unidos de América) para la madre de Claudia Ivette González; iii) US\$ 50.000,00 (cincuenta mil dólares de los Estados Unidos de América) para cada uno de los hermanos de las víctimas, y iv) 25.000,00 (veinticinco mil dólares de los Estados Unidos de América) para cada uno del resto de familiares.

El Estado ofreció otorgar como reparación compensatoria por los sufrimientos causados a los familiares de las tres víctimas, en virtud de las irregularidades cometidas por los funcionarios públicos que participaron durante las investigaciones de los tres casos hasta antes del 2004, la cantidad de US \$10.000,00 (diez mil dólares de los Estados Unidos de América con 00/100) a cada familiar o su equivalente en pesos mexicanos.

La jurisprudencia internacional ha establecido reiteradamente que una sentencia declaratoria de violación de derechos constituye *per se* una forma de reparación⁵⁴⁴. No obstante, la Corte estima pertinente determinar el pago de una compensación por con-

543 El daño inmaterial puede comprender tanto los sufrimientos y las aflicciones causados a la víctima 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. Dado que no es posible asignar al daño inmaterial un equivalente monetario preciso, sólo puede ser objeto de compensación, mediante el pago de una cantidad de dinero o la entrega de bienes o servicios apreciables en dinero, que el Tribunal determina en términos de equidad, así como mediante la realización de actos u obras de alcance o repercusión públicos, que tengan como efecto el reconocimiento de la dignidad de la víctima y evitar que vuelvan a ocurrir violaciones de los derechos humanos (Cfr. Caso Anzualdo Castro Vs. Perú, *supra* nota 30, párr. 218, y Caso Dacosta Cadogan Vs. Barbados, *supra* nota 446, párr. 111).

544 Cfr. Caso Neira Alegria y otros Vs. Perú. Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 1996. Serie C No. 29, párr. 56; Caso Anzualdo Castro Vs. Perú, *supra* nota 30, párr. 219, y Caso Dacosta Cadogan Vs. Barbados, *supra* nota 446, párr. 100.

cepto de daños inmateriales a favor de los familiares de las jóvenes Herrera, González y Ramos, considerados víctimas de la violación al artículo 5 de la Convención Americana, en conexión con el artículo 1.1 de la misma.

La Corte concluyó que los familiares experimentaron y siguen experimentando afectaciones en su integridad psíquica y moral debido a tres causas: i) la privación de la libertad, vejámenes y muerte sufridos por las jóvenes Herrera, González y Ramos; ii) las irregularidades en la investigación de las autoridades y la impunidad; y iii) los hostigamientos sufridos por los familiares indicados en el párrafo 440 *supra*.

Teniendo en cuenta lo anterior, así como lo expuesto en el párrafo 560 *supra*, y considerando que es razonable el ofrecimiento estatal de pagar US \$10.000,00 (diez mil dólares de los Estados Unidos de América) a cada uno de los familiares de las víctimas, la Corte decide partir de esa cantidad y i) incluir a los familiares declarados víctimas en este caso que no estaban considerados en el ofrecimiento estatal; ii) incrementar tal cantidad en US\$ 1.000,00 (mil dólares de los Estados Unidos de América) para cada uno de los familiares, como forma de reparación por el daño moral que produjeron las violaciones no reconocidas por el Estado; iii) incrementar la cantidad resultante en US\$ 4.000,00 (cuatro mil dólares de los Estados Unidos de América) a favor de las tres madres, puesto que en ellas recayó la búsqueda de justicia; iv) incrementar la cantidad resultante en US\$ 1.000,00 (mil dólares de los Estados Unidos de América) a favor de Adrián Herrera Monreal, Claudia Ivonne y Daniel Ramos Monárrez; Ramón Antonio Aragón Monárrez, y Claudia Dayana, Itzel Arely y Paola Alexandra Bermúdez Ramos por los actos de hostigamiento que padecieron, y iv) incrementar la cantidad resultante en US\$ 3.000,00 (tres mil dólares de los Estados Unidos de América) a favor de la señora Benita Ramos Salgado, por los actos de hostigamiento que padeció.

Asimismo, aunque los representantes no lo hubieren solicitado, el Tribunal considera que es oportuno ordenar al Estado que indemnice a las jóvenes Herrera, Ramos y González por la falta de garantía de sus derechos a la vida, integridad personal y libertad personal. Para fijar la cantidad correspondiente, la Corte tiene en consideración su jurisprudencia en casos similares⁵⁴⁵; el contexto en el que se produjeron los hechos; la edad de las víctimas y las consiguientes obligaciones especiales del Estado para la protección de la niñez, y la violencia por razones de género que sufrieron las tres víctimas. Consiguientemente, fija en equidad la cantidad de US\$ 38.000,00 (treinta y ocho mil dólares de los Estados Unidos de América) a favor de Claudia Ivette González y US\$ 40.000,00 (cuarenta mil dólares de los Estados Unidos de América) para cada una de las niñas Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos Monárrez. Dichas cantidades serán repartidas conforme al derecho sucesorio vigente en la actualidad en el estado de Chihuahua, México.

Consecuentemente, el Estado deberá entregar las siguientes cantidades:

Víctima	Parentesco	Monto
Esmeralda Herrera Monreal		US\$40.000,00
Irma Monreal Jaime	Madre	US\$15.000,00

545 Cfr. Caso de la “Masacre de Mapiripán” Vs. Colombia, *supra* nota 252, párr. 288; Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá, *supra* nota 297, párr. 239, y Caso Kawas Fernández Vs. Honduras, *supra* nota 190, párr. 184.

Benigno Herrera Monreal	Hermano	US\$11.000,00
Adrián Herrera Monreal	Hermano	US\$12.000,00
Juan Antonio Herrera Monreal	Hermano	US\$11.000,00
Cecilia Herrera Monreal	Hermana	US\$11.000,00
Zulema Montijo Monreal	Hermana	US\$11.000,00
Erick Montijo Monreal	Hermano	US\$11.000,00
Juana Ballín Castro	Cuñada	US\$11.000,00
Claudia Ivette González		US\$38.000,00
Irma Josefina González Rodríguez	Madre	US\$15.000,00
Mayela Banda González	Hermana	US\$11.000,00
Gema Iris González	Hermana	US\$11.000,00
Karla Arizbeth Hernández Banda	Sobrina	US\$11.000,00
Jacqueline Hernández	Sobrina	US\$11.000,00
Carlos Hernández Llamas	Cuñado	US\$11.000,00
Laura Berenice Ramos Monárrez		US\$40.000,00
Benita Monárrez Salgado	Madre	US\$18.000,00
Claudia Ivonne Ramos Monárrez	Hermana	US\$12.000,00
Daniel Ramos Monárrez	Hermano	US\$12.000,00
Ramón Antonio Aragón Monárrez	Hermano	US\$12.000,00
Claudia Dayana Bermúdez Ramos	Sobrina	US\$12.000,00
Itzel Arely Bermúdez Ramos	Sobrina	US\$12.000,00
Paola Alexandra Bermúdez Ramos	Sobrina	US\$12.000,00
Atziri Geraldine Bermúdez Ramos	Sobrina	US\$12.000,00

6.2.2. Daño al proyecto de vida de las víctimas

Los representantes alegaron que las jóvenes Herrera, González y Ramos sufrieron daños a su proyecto de vida por diversas causas.

La Comisión y el Estado no realizaron alegatos al respecto.

Además de que los representantes no argumentaron suficientemente por qué los actos del Estado afectaron el proyecto de vida de las jóvenes Herrera, González y Ramos, la Corte sostiene que la reparación por daño al proyecto de vida no procede cuando la víctima falleció, al ser imposible reponer las expectativas de realización que razonablemente toda persona tiene. Por tal razón, el Tribunal se abstiene de realizar mayores consideraciones al respecto.

Costas y gastos

Como ya lo ha señalado la Corte en oportunidades anteriores, las costas y gastos están comprendidos dentro del concepto de reparación consagrado en el artículo 63.1 de la Convención Americana⁵⁴⁶.

La Comisión solicitó que se ordene al Estado el pago de las costas y gastos razonables y necesarios debidamente probados, que se originen en la tramitación del presente caso tanto en el ámbito interno como ante el Sistema Interamericano.

Los representantes solicitaron el pago de gastos y costas originados a nivel nacional y a nivel internacional en la tramitación del caso, conforme a los montos estimados de la siguiente manera:

a. La Asociación Nacional de Abogados Democráticos A.C. (ANAD) estimó sus costas y gastos, por concepto de viajes a la Ciudad de México, viajes a Washington DC,

⁵⁴⁶ Cfr. Caso Garrido y Baigorria Vs. Argentina. Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de agosto de 1998. Serie C No. 39, párr. 79; Caso Perozo y otros Vs. Venezuela, supra nota 22, párr. 417; Caso Garibaldi Vs. Brasil, supra nota 252, párr. 194.

viáticos por alojamiento y alimentación entre los años 2005 y 2008 en Ciudad Juárez, pago de honorarios de abogados y otros gastos, por un total de US \$44.776,11 (cuarenta y cuatro mil setecientos setenta y seis dólares de los Estados Unidos de América con 11/100).

b. El Centro para el Desarrollo Integral de la Mujer (CEDIMAC) estimó sus costas y gastos por concepto de investigación entre los años 2003 a 2007, representación legal y gastos de intervención psicológica y atención clínica, por un total de US \$205.351,85 (doscientos cinco mil trescientos cincuenta y un dólares de los Estados Unidos de América con 85/100).

c. El Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM), estimó sus costas y gastos por concepto de viajes aéreos a la ciudad de México, viajes a la ciudad de Washington DC, pago de honorarios profesionales y otros gastos, por un total de US \$14.490,74 (catorce mil cuatrocientos noventa dólares de los Estados Unidos de América con 74/100).

d. La Red Ciudadana de la No Violencia y Dignidad Humana, estimó sus costas y gastos por un total de US \$33.230,00 (treinta y tres mil doscientos treinta dólares de los Estados Unidos de América), por concepto de consulta ciudadana realizada en marzo de 2002, traslados, hospedaje y alimentación en los viajes realizados a ciudad de México, durante el periodo comprendido entre los años 2003 y 2005, viaje a la ciudad de Washington DC en octubre de 2006, honorarios profesionales y otros gastos.

El Estado señaló que “los gastos y costas a nivel interno que familiares de la[s] víctima[s] pudieron haber costado, fueron cubiertos por el Estado”. Asimismo, indicó que las costas y gastos que hubieren erogado a nivel internacional son desconocidas por el Estado. A pesar de ello el Estado estimó que si las madres de cada víctima hubieren asistido en tres ocasiones a reuniones en la sede de la Comisión, entre gastos de transporte y hospedaje, el monto a recibir por cada una ascendería a \$ 81.500.00 (ochenta y un mil quinientos pesos mexicanos), aproximadamente. Finalmente, el Estado añadió que no puede reconocer como víctimas del procedimiento a las organizaciones representantes de las víctimas, de manera que no pueden obtener a su favor sumas monetarias, ya que sólo las víctimas pueden recibir como reparación el reembolso de gastos, y que recibir la cantidad total de US \$284.498,00 (doscientos ochenta y cuatro mil cuatrocientos noventa y ocho dólares de los Estados Unidos de América) “resulta[ba] absurda y contraria a la equidad toda vez que e[ra] superior al monto de compensación solicitado para cada una de las tres víctimas en el presente caso”.

El Tribunal precisa que las costas y gastos, a diferencia de las medidas de indemnización, no se otorgan a quienes han sido declaradas víctimas, porque las costas no son una indemnización. Dependiendo de las circunstancias del caso, corresponde su otorgamiento a la persona o institución que representó a la víctima. El reembolso se justifica en la necesidad de no generar un perjuicio económico para quienes no han cometido la violación. La carga corresponde al Estado en el evento en que se constate su responsabilidad internacional en la materia.

Los representantes de las víctimas no aportaron ningún elemento probatorio que comprobara los gastos que fueron alegados. Al respecto, el Tribunal ha señalado que “las pretensiones de las víctimas o sus representantes en materia de costas y gastos,

y las pruebas que las sustentan, deben presentarse a la Corte en el primer momento procesal que se les concede, esto es, en el escrito de solicitudes y argumentos, sin perjuicio de que tales pretensiones se actualicen en un momento posterior, conforme a las nuevas costas y gastos en que se haya incurrido con ocasión del procedimiento ante esta Corte⁵⁴⁷.

La Corte observa que el Estado hizo un ofrecimiento de pago por concepto de gastos y costas por la cantidad de \$244.500,00 (doscientos cuarenta y cuatro mil quinientos pesos mexicanos) por concepto de reuniones de las madres de las jóvenes Herrera, Ramos y González ante la Comisión Interamericana. Asimismo, el Tribunal observa que los representantes no efectuaron manifestación alguna en relación con la afirmación del Estado según la cual se habrían cubierto las costas del fuero interno. Sin embargo, el Tribunal también advierte que los representantes de las víctimas incurrieron en gastos para asistir a la audiencia pública del caso celebrada en la ciudad de Santiago, Chile, así como gastos relativos al ejercicio de su representación legal, tales como la remisión de sus escritos, gastos de comunicación, entre otros, durante el proceso ante este Tribunal. Teniendo en cuenta lo anterior y ante la falta de comprobantes de estos gastos, determina, en equidad, que el Estado debe entregar la cantidad de US\$ 45.000,00 (cuarenta y cinco mil dólares de los Estados Unidos de América) a las madres de las jóvenes Herrera, Ramos y González quienes entregarán, en su caso, la cantidad que estimen adecuada a sus representantes, por concepto de costas y gastos. Este monto incluye los gastos futuros en que puedan incurrir durante la supervisión del cumplimiento de esta Sentencia y deberá ser entregado dentro de un año a partir de la notificación de la presente Sentencia.

Modalidad de cumplimiento de los pagos ordenados

El pago de la indemnización por daño material e inmaterial y el reintegro de costas y gastos establecidos en la presente Sentencia serán hechos directamente a las personas indicadas en la misma, en el plazo de un año, contado a partir de su notificación, considerando lo indicado en los párrafos 578 y 585 de la misma. En caso de fallecimiento de algún beneficiario con anterioridad al pago de las cantidades respectivas, éstas se entregarán a sus derechohabientes, conforme al derecho interno aplicable.

El Estado deberá cumplir con las obligaciones monetarias mediante el pago en dólares de los Estados Unidos de América o su equivalente en moneda nacional, utilizando para el cálculo respectivo el tipo de cambio que se encuentre vigente en la bolsa de Nueva York, el día anterior al pago.

Si por causas atribuibles a los beneficiarios de las indemnizaciones o a sus derechohabientes no fuese posible el pago de las cantidades determinadas dentro del plazo indicado, el Estado consignará dicho monto a su favor en una cuenta o certificado de depósito en una institución financiera mexicana solvente, y en las condiciones financieras más favorables que permitan la legislación y la práctica bancaria. Si al cabo de 10 años el monto asignado no ha sido reclamado, las cantidades serán devueltas al Estado con los intereses devengados.

Las cantidades asignadas en la presente Sentencia bajo el concepto de indemnización

⁵⁴⁷ Cfr. Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez. Vs. Ecuador, supra nota 265, párr. 275; Caso Escher y otros Vs. Brasil, supra nota 46, párr. 259, y Caso Tristán Donoso Vs. Panamá, supra nota 9, párr. 215.

zaciones y reintegro de costas y gastos, no podrán ser afectadas o condicionadas por motivos fiscales actuales o futuros. Por ende, deberán ser entregadas a los beneficiarios en forma íntegra conforme a lo establecido en esta Sentencia.

En caso de que el Estado incurriera en mora, deberá pagar un interés sobre la cantidad adecuada, correspondiente al interés bancario moratorio en México.

X
PUNTOS RESOLUTIVOS

Por tanto,

LA CORTE

DECIDE,

por unanimidad,

Aceptar parcialmente la excepción preliminar interpuesta por el Estado, de conformidad con los párrafos 31 y 80 de la presente Sentencia y, por ende, declarar que: i) tiene competencia contenciosa en razón de la materia para conocer de alegadas violaciones al artículo 7 de la Convención Belém do Pará, y ii) no tiene competencia contenciosa en razón de la materia para conocer de supuestas violaciones a los artículos 8 y 9 de dicho instrumento internacional.

Aceptar el reconocimiento parcial de responsabilidad internacional efectuado por el Estado, en los términos de los párrafos 20 a 30 de la presente Sentencia.

DECLARA,

por unanimidad, que,

No puede atribuir al Estado responsabilidad internacional por violaciones a los derechos sustantivos consagrados en los artículos 4 (Derecho a la Vida), 5 (Derecho a la Integridad Personal) y 7 (Derecho a la Libertad Personal) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, derivadas del incumplimiento de la obligación de respeto contenida en el artículo 1.1 de la misma, de conformidad con los párrafos 238 a 242 de esta Sentencia.

El Estado violó los derechos a la vida, integridad personal y libertad personal reconocidos en los artículos 4.1, 5.1, 5.2 y 7.1 de la Convención Americana, en relación con la obligación general de garantía contemplada en el artículo 1.1 y la obligación de adoptar disposiciones de derecho interno contemplada en el artículo 2 de la misma, así como con las obligaciones contempladas en el artículo 7.b y 7.c de la Convención Belém do Pará, en perjuicio de Claudia Ivette González, Laura Berenice Ramos Monárrez y Esmeralda Herrera Monreal, en los términos de los párrafos 243 a 286 de la presente Sentencia.

El Estado incumplió con su deber de investigar -y con ello su deber de garantizar- los derechos a la vida, integridad personal y libertad personal, consagrados en los artículos 4.1, 5.1, 5.2 y 7.1 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma y con el artículo 7.b y 7.c de la Convención Belém do Pará, en perjuicio de Claudia Ivette González, Laura Berenice Ramos Monárrez y Esmeralda Herrera Monreal. Por los mismos motivos, el Estado violó los derechos de acceso a la justicia y protección judicial,

consagrados en los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma y 7.b y 7.c de la Convención Belém do Pará, en perjuicio de: Irma Monreal Jaime, Benigno Herrera Monreal, Adrián Herrera Monreal, Juan Antonio Herrera Monreal, Cecilia Herrera Monreal, Zulema Montijo Monreal, Erick Montijo Monreal, Juana Ballín Castro, Irma Josefina González Rodríguez, Mayela Banda González, Gema Iris González, Karla Arizbeth Hernández Banda, Jacqueline Hernández, Carlos Hernández Llamas, 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 Ramos, de conformidad con los párrafos 287 a 389 de la presente Sentencia.

El Estado violó el deber de no discriminación contenido en el artículo 1.1 de la Convención Americana, en relación con el deber de garantía de los derechos a la vida, integridad personal y libertad personal, consagrados en los artículos 4.1, 5.1, 5.2 y 7.1 de dicho tratado, en perjuicio de Laura Berenice Ramos Monárrez, Esmeralda Herrera Monreal y Claudia Ivette González; así como en relación con el acceso a la justicia consagrado en los artículos 8.1 y 25.1 de la mencionada Convención, en perjuicio de Irma Monreal Jaime, Benigno Herrera Monreal, Adrián Herrera Monreal, Juan Antonio Herrera Monreal, Cecilia Herrera Monreal, Zulema Montijo Monreal, Erick Montijo Monreal, Juana Ballín Castro, Irma Josefina González Rodríguez, Mayela Banda González, Gema Iris González, Karla Arizbeth Hernández Banda, Jacqueline Hernández, Carlos Hernández Llamas, 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 Ramos, en los términos de los párrafos 390 a 402 de la presente Sentencia.

El Estado violó los derechos del niño, consagrados en el artículo 19 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma, en perjuicio de las niñas Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos Monárrez, de conformidad con los párrafos 403 a 411 de la presente Sentencia.

El Estado violó el derecho a la integridad personal, consagrado en el artículo 5.1 y 5.2 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de la misma, por los sufrimientos causados a Irma Monreal Jaime, Benigno Herrera Monreal, Adrián Herrera Monreal, Juan Antonio Herrera Monreal, Cecilia Herrera Monreal, Zulema Montijo Monreal, Erick Montijo Monreal, Juana Ballín Castro, Irma Josefina González Rodríguez, Mayela Banda González, Gema Iris González, Karla Arizbeth Hernández Banda, Jacqueline Hernández, Carlos Hernández Llamas, 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 Ramos, en los términos de los párrafos 413 a 424 de la presente Sentencia.

El Estado violó el derecho a la integridad personal, consagrado en el artículo 5.1 y 5.2 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de la misma, por los actos de hostigamiento que sufrieron 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, en los términos de los párrafos 425 a 431 de la presente Sentencia.

dez Ramos y Atziri Geraldine Bermúdez Ramos, en los términos de los párrafos 425 a 440 de la presente Sentencia.

El Estado no violó el derecho a la protección de la honra y de la dignidad, consagrado en el artículo 11 de la Convención Americana, en los términos de los párrafos 441 a 445 de la presente Sentencia.

Y, DISPONE

por unanimidad, que,

Esta Sentencia constituye *per se* una forma de reparación.

El Estado deberá, conforme a los párrafos 452 a 455 de esta Sentencia, 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:

se deberá 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;

la investigación deberá incluir una perspectiva de género; emprender líneas de investigación específicas respecto a violencia sexual, para lo cuál 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;

deberá asegurarse que los distintos órganos que participen 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, y

los resultados de los procesos deberán ser públicamente divulgados para que la sociedad mexicana conozca los hechos objeto del presente caso.

El Estado deberá, dentro de un plazo razonable, 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 responsables, conforme a lo expuesto en los párrafos 456 a 460 de esta Sentencia.

El Estado deberá realizar, dentro de un plazo razonable, 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 Ra-

mos y Atziri Geraldine Bermúdez Ramos, de conformidad con lo expuesto en los párrafos 461 y 462 de esta Sentencia.

El Estado deberá, en el plazo de seis meses a partir de la notificación de la presente Sentencia, 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 113 a 136, 146 a 168, 171 a 181, 185 a 195, 198 a 209 y 212 a 221 de esta Sentencia y los puntos resolutivos de la misma, sin las notas al pie de página correspondientes. Adicionalmente, el Estado deberá, dentro del mismo plazo, publicar la presente Sentencia íntegramente en una página electrónica oficial del Estado. Todo ello de conformidad con el párrafo 468 de esta Sentencia.

El Estado deberá, en el plazo de un año a partir de la notificación de esta Sentencia, 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 González, en los términos de los párrafos 469 y 470 de la presente Sentencia.

El Estado deberá, en el plazo de un año a partir de la notificación de esta Sentencia, levantar un monumento en memoria de las mujeres víctimas de homicidio por razones de género en Ciudad Juárez, en los términos de los párrafos 471 y 472 de la presente Sentencia. El monumento se develará en la misma ceremonia en la que el Estado reconozca públicamente su responsabilidad internacional, en cumplimiento de lo ordenado en el punto resolutivo anterior.

El Estado deberá, en un plazo razonable, continuar con la 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 género, conforme a lo dispuesto en los párrafos 497 a 502 de esta Sentencia. Al respecto, se deberá rendir un informe anual durante tres años.

El Estado deberá, en un plazo razonable y de conformidad con los párrafos 503 a 506 de esta Sentencia, adecuar el Protocolo Alba, o en su defecto implementar un nuevo dispositivo análogo, conforme a las siguientes directrices, debiendo rendir un informe anual durante tres años:

- 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 un 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 referida en los párrafos 509 a 512 *supra*, y

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. Todo lo anterior deberá ser aún más urgente y riguroso cuando la desaparecida sea una niña.

El Estado deberá crear, en un plazo de seis meses a partir de la notificación de esta Sentencia, una página electrónica que deberá 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 comuniquen 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 restos, de conformidad con los párrafos 507 y 508 de esta Sentencia.

El Estado deberá, dentro del plazo de un año a partir de la notificación de esta Sentencia y de conformidad con los párrafos 509 a 512 de la misma, crear o actualizar una base de datos que contenga:

i) la información personal disponible de mujeres y niñas desaparecidas a nivel nacional;

ii) la 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) la 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 Chihuahua.

El Estado debe 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 social de las mujeres dirigidos a funcionarios públicos en los términos de los párrafos 531 a 542 de la presente Sentencia. El Estado deberá informar anualmente, durante tres años, sobre la implementación de los cursos y capacitaciones.

El Estado deberá, dentro de un plazo razonable, realizar un programa de educación destinado a la población en general del estado de Chihuahua, con el fin de superar dicha situación. A tal efecto, el Estado deberá presentar un informe anual por tres años, en el que indique las acciones que se han realizado con tal fin, en los términos del párrafo 543 de la presente Sentencia.

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 Irma Monreal Jaime, Benigno Herrera Monreal, Adrián Herrera Monreal, Juan Antonio Herrera Monreal, Cecilia Herrera Monreal, Zulema Montijo Monreal, Erick Montijo Monreal, Juana Ballín Castro, Irma Josefina González Rodríguez, Mayela Banda

González, Gema Iris González, Karla Arizbeth Hernández Banda, Jacqueline Hernández, Carlos Hernández Llamas, 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 Ramos, si éstos así lo desean, en los términos de los párrafos 544 a 549 de esta Sentencia.

El Estado deberá, dentro del plazo de un año a partir de la notificación de esta Sentencia, pagar las cantidades fijadas en los párrafos 565, 566, 577, 586 y 596 de la presente Sentencia por concepto de indemnizaciones y compensaciones por daños materiales e inmateriales y el reintegro de costas y gastos, según corresponda, bajo las condiciones y en los términos de los párrafos 597 a 601 de la presente Sentencia.

La Corte supervisará el cumplimiento íntegro de esta 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 misma. 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.

La Jueza Cecilia Medina Quiroga y el Juez Diego García-Sayán hicieron conocer a la Corte sus Votos Concurrentes, los cuales acompañan la presente Sentencia.

Redactada en español e inglés, haciendo fe el texto en español, en San José, Costa Rica, el 16 de noviembre de 2009.

Cecilia Medina Quiroga
Presidenta

Diego García-Sayán

Manuel E. Ventura Robles

Margarette May Macaulay

Rhadys Abreu Blondet

Rosa María Álvarez González
Jueza *Ad Hoc*

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario

Comuníquese y ejecútese,

Cecilia Medina Quiroga
Presidenta

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario

VOTO CONCURRENTRE DEL JUEZ DIEGO GARCIA-SAYAN EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS EN EL CASO GONZÁLES Y OTRAS ("CAMPO ALGODONERO") Vs. MÉXICO, DE 16 DE NOVIEMBRE DE 2009

1. La violencia contra la mujer es un drama con varias dimensiones y expresiones. Es, sin duda, una de las manifestaciones persistentes de discriminación más extendidas en el mundo, que se refleja en un abanico que va desde expresiones sutiles y veladas hasta situaciones cruentas y violentas. Dentro de esta última categoría se encuentra obviamente la violencia contra la mujer en Ciudad Juárez, de la que fueron víctimas Claudia Ivette González, Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos Monárrez y a la que se refiere esta Sentencia emitida en el caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México (en adelante "la Sentencia"). Como lo dice la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Corte Interamericana", "la Corte" o "el Tribunal") en la Sentencia, los hechos descritos han sido influenciados "por una cultura de discriminación contra la mujer" (párr. 164). Esa cultura "ha incidido tanto en los motivos como en la modalidad de los crímenes, así como en la respuesta de las autoridades frente a éstos" (párr. 164). Expresión de ello, de acuerdo a la Sentencia, son "las respuestas ineficientes y las actitudes indiferentes documentadas en cuanto a la investigación de dichos crímenes" (párr. 164) sobre las cuales la Corte ha establecido la responsabilidad internacional del Estado.

2. En cuanto a los hechos de violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez, el Tribunal se pregunta en la Sentencia si los actos perpetrados contra las víctimas, que terminaron con la muerte de las jóvenes González, Herrera Monreal y Ramos Monárrez, son atribuibles al Estado (párr. 231). La Corte estableció que carecía de elementos para concluir que los perpetradores hubiesen sido agentes estatales (párr. 242) y concentró su razonamiento en la eventual responsabilidad del Estado por omisión en el cumplimiento de su deber de garantía.

3. El tema del deber de prevención ha sido tratado por la justicia internacional, en general, y por esta Corte, en particular, con enfoques claros dentro de la indudable complejidad del problema. La jurisprudencia del Tribunal ha establecido criterios precisos y fundamentales sobre el deber de prevención. Esos criterios son más específicos, por cierto, cuando se trata de personas que se encuentran bajo custodia del Estado, como es el caso de un centro donde se encontraban reclusos menores⁵⁴⁸ o situaciones en las que el Estado se encuentra en posición especial de garante como es el caso de una comunidad indígena desplazada por haber sido víctima del despojo de sus tierras⁵⁴⁹.

4. En situaciones más "acotadas" como las que se presentaron en los casos *Ximenes Lopes Vs. Brasil* o *Yakye Axa Vs. Paraguay*, los criterios del Tribunal han sido, en efecto, más específicos pues tienen que ver con grupos humanos que ocupaban espacios que se encontraban bajo custodia del Estado dadas las características específicas de los problemas en cada caso. En el caso *Ximenes Lopes* la Corte estableció que, tra-

548 Cfr. Caso *Ximenes Lopes Vs. Brasil*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C No. 149.

549 Cfr. Caso *Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125

tándose de personas con una discapacidad mental y que se encontraban bajo la custodia o cuidado del Estado⁵⁵⁰, éste tenía responsabilidad internacional al haber incumplido “su deber de cuidar y de prevenir la vulneración de la vida y de la integridad personal, así como su deber de regular y fiscalizar la atención médica de salud, los que constituyen deberes especiales derivados de la obligación de garantizar los derechos consagrados en los artículos 4 y 5 de la Convención Americana”⁵⁵¹. En el caso *Yakye Axa*, por su lado, al tratarse de una comunidad indígena desplazada de su territorio, compuesta por un grupo identificable de familias y que se encontraba temporalmente y en condiciones muy precarias en un área colindante con una carretera, la Corte determinó que el Estado tenía “el deber de adoptar medidas positivas, concretas y orientadas a la satisfacción del derecho a una vida digna”⁵⁵².

5. Tanto la Corte Europea de Derechos Humanos (en adelante “la Corte Europea”) como la Corte Interamericana han ido estableciendo criterios precisos y rigurosos para definir el “deber de prevención” dentro de marcos situacionales más amplios y generales. La Corte Europea ha adoptado al respecto decisiones desde 1998 a través de las cuales se analiza la complejidad del tema del deber de prevención y se enumeran algunos criterios específicos para definirlo. Así, en el caso *Osman vs. Reino Unido* la Corte Europea estableció una aproximación cautelosa para definir el deber de prevención mencionando algunos criterios específicos, reiterados en posteriores y más recientes decisiones de ese mismo tribunal⁵⁵³:

Teniendo en cuenta las dificultades que implica la planificación y adopción de políticas públicas en las sociedades modernas, para la Corte, la impredecibilidad de la conducta humana y las opciones de carácter operativo que deben ser tomadas en función de las prioridades y los recursos disponibles, esa obligación positiva debe ser interpretada de forma que no imponga a las autoridades una carga imposible o desproporcionada. [...] En opinión de la Corte, cuando haya un alegato de que las autoridades han violado su obligación positiva de proteger el derecho a la vida [...], debe ser establecido con claridad que al momento de los hechos las autoridades sabían, o debían haber sabido, de la existencia de un riesgo real e inmediato para la vida de un individuo o individuos identificados de ser víctimas de actos criminales de terceros, y que tales autoridades no tomaron las medidas dentro del alcance de sus atribuciones que, apreciadas razonablemente, podían esperarse para evitar dicho riesgo⁵⁵⁴

550 Cfr. Caso *Ximenes Lopes Vs. Brasil*, supra nota 1, párr. 138.

551 Cfr. Caso *Ximenes Lopes Vs. Brasil*, supra nota 1, párr. 146.

552 Cfr. Caso *Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*, supra nota 2, párr. 162

553 Por ejemplo, European Court of Human Rights, *Case Kilic v. Turkey* (Application no. 22492/93) Judgment Strasbourg, 28 March 2000, párr. 63, Cfr. *Case of Opuz v. Turkey* (Application no. 33401/02), Judgment Strasbourg, 9 June 2009, párr. 129.

554 Cfr. *Case of Osman v. The United Kingdom* (87/1997/871/1083). Judgment Strasbourg, 28 October 1998, para. 116. Texto original y oficial:

For the Court, and bearing in mind the difficulties involved in policing modern societies, the unpredictability of human conduct and the operational choices which must be made in terms of priorities and resources, such an obligation must be interpreted in a way which does not impose an impossible or disproportionate burden on the authorities. [...] In the opinion of the Court where there is an allegation that the authorities have violated their positive obligation to protect the right to life [...] it must be established to its satisfaction that the authorities knew or ought to have known at the time of the existence of a real and immediate risk to the life of an identified individual or individuals from the criminal acts of a third party and that they failed to take measures within the scope of their powers which, judged reasonably, might have been expected to avoid that risk.

6.La Corte Europea, pues, pone énfasis en la dificultad de garantizar el orden público, la impredecibilidad de la conducta humana y la vastedad de opciones operacionales para determinar prioridades y asignación de recursos derivando, de ello, la conclusión de que la obligación de prevenir no puede ser interpretada en un sentido que imponga una carga imposible o desproporcionada al Estado. En esa perspectiva, enfatiza la obligación de dar los “pasos apropiados” para proteger la vida de las personas que estén bajo su jurisdicción⁵⁵⁵ lo que supone implementar normas penales adecuadas para disuadir la comisión de delitos que estén respaldadas por una maquinaria de aplicación de la ley en materia de prevención, represión y sanción⁵⁵⁶. En “algunas circunstancias bien definidas”⁵⁵⁷ esta obligación puede implicar, incluso, la obligación positiva de las autoridades de tomar medidas operacionales preventivas para proteger a un individuo cuya vida se encuentre bajo riesgo de sufrir actos criminales de otro individuo.

7.En línea y consonancia con la jurisprudencia de la Corte Europea, esta Corte Interamericana ha ido construyendo sus propios criterios jurisprudenciales sobre el deber de prevención. Un concepto que la Corte mencionó - y reiteró - desde el caso *Velásquez Rodríguez vs. Honduras* en la jurisprudencia fundacional del Tribunal en 1988, es que el Estado se encuentra en la obligación de prevenir “razonablemente” las violaciones de los derechos humanos⁵⁵⁸. En casos más recientes, la Corte ha establecido cuáles son los componentes para definir y precisar el contenido de la obligación “deber de prevención” en línea con decisiones de la Corte Europea, como las citadas.

8.En el caso *Pueblo Bello vs. Colombia* el Tribunal estableció criterios claros a través de conceptos que fueron reiterados después en los casos de *Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay*⁵⁵⁹ y en *Valle Jaramillo y otros vs. Colombia*⁵⁶⁰. Así, en el caso *Pueblo Bello* la Corte estableció que:

[...] para la Corte es claro que un Estado no puede ser responsable por cualquier violación de derechos humanos cometida entre particulares dentro de su jurisdicción. En efecto, el carácter erga omnes de las obligaciones convencionales de garantía a cargo de los Estados no implica una responsabilidad ilimitada de los Estados frente a cualquier acto o hecho de particulares, pues sus deberes de adoptar medidas de prevención y protección de los particulares en sus relaciones entre sí se encuentran condicionados al conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato para un individuo o grupo de individuos determinado y a las posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo. Es decir, aunque un acto, omisión o hecho de un particular tenga como consecuencia jurídica la violación de determinados derechos humanos de otro particular, aquél no es automáticamente atribuible al Estado, pues debe atenderse a las circunstancias particulares del caso y a la concreción de dichas obligaciones de garantía⁵⁶¹.

555 Cfr. Case of Osman v. The United Kingdom, supra nota 7, párr. 115

556 Cfr. Case of Osman v. The United Kingdom, supra nota 7, párr. 115

557 Cfr. Case of Osman v. The United Kingdom, supra nota 7, párr. 115

558 Cfr. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Excepciones Preliminares. Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 1, párr. 174.

559 Cfr. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 155.

560 Cfr. Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 192, párr. 78.

561 Cfr. Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140, párr. 123.

9. La Corte ha establecido, pues, que no existe “una responsabilidad ilimitada de los Estados frente a cualquier acto o hecho de particulares”⁵⁶² y que el deber de prevención tiene - en líneas generales y fuera de las situaciones especiales en las que el Estado tenga una posición especial de garante – tres componentes que deben concurrir: 1) el “conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato”; 2) “un individuo o grupo de individuos determinado”, y 3) “posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo”⁵⁶³. Esos conceptos fueron acotados para referirse al “riesgo real e inmediato” en los casos *Ríos y otros Vs. Venezuela*⁵⁶⁴ y *Perozo y otros Vs. Venezuela*⁵⁶⁵.

10. Al resolver el presente caso la Corte recordó lo ya determinado en el caso *Velásquez Rodríguez* acerca de la obligación de prevenir “razonablemente” (párr. 236) y reiteró los tres criterios integrantes del deber de prevención establecidos en la jurisprudencia de esta Corte y de la Corte Europea y recapitulados en el párrafo anterior.

11. El Tribunal concluyó en este caso, así, que la ausencia de una política general que debía haberse iniciado en 1998 es una falta del Estado en el cumplimiento general de su deber de prevención (párr. 282). Esta “política general” puede ser interpretada haciendo uso de los criterios establecidos por la Corte Europea en el caso *Osman vs. Turquía* en el sentido de la necesidad de una política de seguridad pública orientada a la prevención, la persecución y sanción de delitos, como aquellos crímenes contra mujeres que se conocía se venían cometiendo en Ciudad Juárez, por lo menos desde ese año, que es cuando la Comisión Nacional de Derechos Humanos (ente federal) advirtió del patrón de violencia contra la mujer en esa localidad.

12. Simultáneamente la Corte determina, sin embargo, que “no ha sido establecido que [el Estado] tenía conocimiento de un riesgo real e inmediato para las víctimas de este caso” (párr. 282) antes de su secuestro y desaparición. Distinto es el tratamiento que hace el Tribunal en lo que la Sentencia llama el “segundo momento” que es desde cuando el Estado sí tuvo conocimiento del riesgo “real e inmediato” sobre un “grupo de individuos determinado” que es cuando las tres víctimas identificadas desaparecieron presentándose, así, el peligro concreto y específico de que ellas fueran violentadas y privadas de la vida, frente a lo cual el Estado “no demostró haber adoptado las medidas razonables, conforme a las circunstancias que rodeaban a los casos, para encontrar a las víctimas con vida” (párr. 284).

13. Al reiterar su jurisprudencia en materia del “deber de prevención” la Corte ha enfatizado las características y componentes fundamentales de dicho deber de garantía, así como las características y niveles de la responsabilidad internacional del Estado. Así, aparece la combinación de una obligación de diseñar y poner en marcha lo que en esta Sentencia se denomina “una política general” de seguridad pública con sus respectivos espacios de prevención y persecución penal entendiendo las dificultades que todo ello tiene en cualquier contexto y, peor aún, en contextos de criminalidad extendida y generalizada.

14. Pero, simultáneamente, la Corte establece los componentes específicos del de-

562 Cfr. Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia, supra nota 14, párr. 123.

563 Cfr. Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia, supra nota 14, párr. 123.

564 Cfr. Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 110.

565 Cfr. Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 121.

ber de prevención para casos determinados en una perspectiva que contribuye a que no se diluyan los criterios para determinar la responsabilidad internacional del Estado confundiéndola, eventualmente, con el crimen común. Ello facilita que no se diluyan y difuminen conceptos fundamentales como los de “violación de derechos humanos” o “responsabilidad internacional de los Estados” o que se confundan con hechos muy graves, ciertamente, pero jurídicamente diferentes y distinguibles como la actividad criminal de individuos. Los componentes del deber de prevención reiterados en esta Sentencia, de esta forma, ayudan a prevenir que el día de mañana los actos criminales de un individuo se puedan confundir con los deberes internacionales del Estado.

15. Los Estados están obligados a establecer políticas generales de orden público que protejan a la población de la violencia delincencial. Esta obligación tiene progresiva y decidida prioridad dado el contexto de creciente criminalidad en la mayoría de países de la región. Pero de ello no se deriva, como se dice con claridad en esta Sentencia, que exista “una responsabilidad ilimitada de los Estados frente a cualquier acto o hecho de particulares” (párr. 280) ya que las medidas de prevención sobre las que el Estado puede ser declarado internacionalmente responsable tienen las características y componentes que la jurisprudencia de esta Corte ha desarrollado y que se reiteran en esta Sentencia.

Diego García-Sayán
Juez

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario

VOTO CONCURRENTE DE LA JUEZA CECILIA MEDINA QUIROGA EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS EN EL CASO GONZÁLEZ Y OTRAS (“CAMPO ALGODONERO”) VS. MÉXICO, DE 16 DE NOVIEMBRE DE 2009.

Aun cuando concuerdo con la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “Corte” o “Tribunal”) en este caso, en el sentido de que existe una violación del artículo 5.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “Convención Americana” o “Convención”), no concuerdo con el hecho de que la Corte no haya calificado como tortura las acciones perpetradas en contra de las víctimas.

Desde un punto de vista práctico-jurídico no hay mayores diferencias en calificar o no una conducta como tortura. Tanto la tortura como los tratos crueles, inhumanos o degradantes son violaciones de un derecho humano y todos estos actos se regulan prácticamente de la misma manera. Sin perjuicio de esto, la Corte no ha vacilado en otros casos en calificar una conducta como tortura, a menudo sin mencionar las razones por las cuales lo ha hecho y se advierte que el elemento principal es el de la severidad de la acción y cómo la misma afecta a la víctima. Es la conducta, en general, la que determina la distinción entre tortura y otros tratamientos crueles, inhumanos o degradantes. La razón de calificar un acto como tortura obedece al mayor estigma que

se asigna a éste en relación con otros también incompatibles con el artículo 5.2 de la Convención.

La Corte decidió explicitar los requisitos que se exigían para que hubiera tortura en el caso *Bueno Alves Vs. Argentina*, entendiendo que se está frente a un acto constitutivo de tortura cuando el maltrato es: a) intencional; b) cause severos sufrimientos físicos o mentales, y c) se cometa con determinado fin o propósito⁵⁶⁶. Si analizamos estos tres elementos, veremos que el primero y el tercero pueden hallarse presentes en otros tratamientos incompatibles con el artículo 5.2 de la Convención. La intencionalidad se refiere a la conciencia del sujeto de que está realizando un acto que va a causar un sufrimiento o un sentimiento de humillación y el propósito se refiere a las razones por las cuales lo ejecuta: dominación, discriminación, sadismo, logro de alguna acción u omisión de la víctima u otros. Ambos elementos pueden existir en los tratamientos crueles, inhumanos o degradantes. Por lo tanto, lo que realmente distingue la tortura de otros tratos, en los términos en que se formuló por la Corte en el caso *Bueno Alves*, es la severidad del sufrimiento físico o mental.

La Corte Europea de Derechos Humanos (en adelante “Corte Europea”) adoptó precisamente esa posición. En este sentido, en el caso *Irlanda Vs. Reino Unido*, decidió que la tortura se refiere a “un trato inhumano que causa sufrimiento muy serio y cruel”⁵⁶⁷.

La Observación General 20 al Artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante “el Pacto”), del Comité de Derechos Humanos⁵⁶⁸, sostiene que la distinción entre las distintas formas de tratamiento a las que hace referencia el Pacto “depende de la clase, propósito y severidad del tratamiento particular”⁵⁶⁹. Ese mismo Comité no hizo distinciones entre los diversos tipos de conducta cuando sostuvo en la Observación señalada que:

La finalidad de las disposiciones del artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos es proteger la dignidad y la integridad física y mental de la persona. El Estado Parte tiene el deber de brindar a toda persona, mediante medidas legislativas y de otra índole, la protección necesaria contra los actos prohibidos por el artículo 7, sean infligidos por personas que actúen en el desempeño de sus funciones oficiales, al margen de dichas funciones o incluso a título privado⁵⁷⁰

6. Tampoco hizo distinción alguna la Corte Europea en el reciente caso

566 Cfr. Caso *Bueno Alves Vs Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C No.164, párr. 79, y Caso *Bayarri Vs. Argentina*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de octubre de 2008. Serie C No. 187, párr. 81.

567 Cfr. *European Court of Human Rights, Case of Ireland v. The United Kingdom*, (Application no. 5310/71) Judgment Strasbourg, 18 January 1978, para. 167.

568 Cfr. General Comment No. 20: Replaces general comment concerning prohibition of torture and cruel treatment or punishment (Art. 7): 10/03/92 CCPR General Comment No.20.

569 Cfr. General Comment No. 20, supra nota 3, párr. 4.

570 Cfr. General Comment No. 20, supra nota 3, párr. 2. También hace referencia a actos de tortura cometidos por particulares en el párr. 13 de la misma Observación General, en el sentido de que

[a] presentar sus informes, los Estados Partes deberán indicar las disposiciones de su derecho penal que sancionan la tortura y los tratos o castigos crueles, inhumanos y degradantes, y especificar las sanciones aplicables a esos actos, sean éstos cometidos por funcionarios públicos u otras personas que actúen en nombre del Estado o por particulares. Serán considerados responsables quienes violen el artículo 7, ya sea alentando, ordenando o perpetrando actos prohibidos

*Opuz Vs. Turquía*⁵⁷¹, donde sostuvo:

En cuanto a la cuestión de si puede considerarse al Estado responsable, bajo el artículo 3, por los malos tratos infligidos a personas por parte de actores no estatales, la Corte recuerda que la obligación de los Estados Partes conforme al artículo 1 de la Convención de asegurar a toda persona bajo su jurisdicción los derechos y libertades consagrados en la Convención, conjuntamente con el artículo 3, requiere de los Estados que tomen medidas diseñadas para asegurar que los individuos bajo su jurisdicción no sean objeto de tortura o tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, incluyendo malos tratos perpetrados por individuos privados (ver, *mutatis mutandi*, *H.L.R. v. France*, 29 April 1997, § 40, *Reports* 1997-III). Particularmente, los niños y otros individuos vulnerables tienen derecho a protección por parte del Estado, en forma de disuasión efectiva, contra aquellas violaciones serias a la integridad personal (ver *A. v. the United Kingdom*, 23 September 1998, § 22, *Reports* 1998-VI)⁵⁷².

7. Como puede observarse, ninguna de estas decisiones o interpretaciones hace alusión al requisito de la exigencia de la participación activa, la aquiescencia o tolerancia, o la inacción de un agente estatal. Ese es un requisito agregado por la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (en adelante “la CIPST”) y por la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (en adelante “Convención contra la Tortura”). Ambas Convenciones son posteriores a la Convención Americana, habiendo entrado en vigor en 1987.

8. Si se leen los párrafos 218, 219, 220 y 230 de este fallo, puede advertirse que las tres víctimas sufrieron graves agresiones físicas y muy probablemente violencia sexual de algún tipo antes de su muerte. La descripción del estado de los cadáveres, aunque fue hecha de manera ineficiente en los primeros momentos, muestra la magnitud del tratamiento que se les infligió, de modo que los hechos permitían ser considerados como actos de tortura.

9. No parece pues, haber justificación al hecho de que el tratamiento que se aplicó a las tres víctimas de este caso no se haya calificado como tortura, salvo el hecho de que la Corte consideró que no era posible encontrar que un Estado pudiera ser responsable de un acto de tortura si no había prueba de que éste hubiera sido perpetrado por agentes del Estado o se hubiera llevado a cabo cuando un empleado o funcionario público pudiendo impedir el acto no lo hubiera hecho (artículo 3.a⁵⁷³ de la CIPST) o, en los términos del artículo 1⁵⁷⁴ de la Convención contra la Tortura, el acto se hubiera realizado con

571 Cfr. European Court of Human Rights, Case of *Opuz v. Turkey*, (Application no. 33401/02), Judgment Strasbourg, 9 June 2009, para. 159. Ver también Case of *Z and others v. the United Kingdom* (Application no. 29392/95), Judgment Strasbourg 10 May 2001, párr. 73-

572 Cfr. European Court of Human Rights, Case of *Opuz v. Turkey*, supra nota 6, párra. 159.

573 El artículo 3 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura establece: Serán responsables del delito de tortura:

- a. los empleados o funcionarios públicos que actuando en ese carácter ordenen, instiguen, induzcan a su comisión, lo cometan directamente o que, pudiendo impedirlo, no lo hagan.
- b. las personas que a instigación de los funcionarios o empleados públicos a que se refiere el inciso a ordenen, instiguen o induzcan a su comisión, lo cometan directamente o sean cómplices.

574 El artículo 1.1 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes establece:

A los efectos de la presente Convención, se entenderá por el término “tortura” todo acto por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o

la aquiescencia de un agente del Estado.

10. Con respecto a la formulación de la Convención contra la Tortura, baste decir que el propio Comité contra la Tortura, creado por dicha Convención, ha sostenido que: cuando las autoridades del Estado [...] tienen conocimiento o motivos fundados para creer que sujetos privados o actores no estatales perpetraran actos de tortura o malos tratos y no ejercen la debida diligencia para impedir, investigar, enjuiciar y castigar a dichos sujetos privados o actores no estatales [...] el Estado es responsable [...] por consentir o tolerar esos actos inaceptables. La negligencia del Estado a la hora de intervenir para poner fin a esos actos, sancionar a los autores y ofrecer reparación a las víctimas de la tortura facilita y hace posible que los actores no estatales cometan impunemente actos prohibidos por la Convención, por lo que la indiferencia o inacción del Estado constituye una forma de incitación y/o de autorización de hecho. El Comité ha aplicado este principio a los casos en que los Estados Partes no han impedido actos de violencia de género, como la violación, la violencia en el hogar, la mutilación genital femenina o la trata, o no han protegido a las víctimas⁵⁷⁵.

11. También el Relator especial sobre la cuestión de la tortura, refiriéndose al artículo 1 de la Convención contra la Tortura, que consagra obligaciones similares al citado artículo 3 de la CIPST, señaló que

se ha utilizado con frecuencia para excluir del ámbito de protección que dispone la Convención la violencia contra la mujer al margen del control directo del Estado. No obstante, [dicho artículo,] cuando habla de consentimiento o aquiescencia del funcionario público[,] hace extensivas claramente las obligaciones del Estado a la esfera privada y debería entenderse que abarca la falta de protección por parte del Estado de las personas que estén dentro de su jurisdicción contra la tortura y los malos tratos por particulares⁵⁷⁶.

12. En cuanto a la CIPST, tres puntos son pertinentes de destacar. El primero es que la Convención Americana, vigente desde julio de 1978, no contiene una definición de esta conducta y que la Corte ha debido construirla de acuerdo a sus facultades como órgano autorizado para dar una interpretación auténtica de las disposiciones de ese tratado, por lo que el concepto de tortura del Tribunal, explicitado o no explicitado en los fallos, pero presente en la mente de los juzgadores, no debe ser necesariamente igual al de dichas convenciones y no debe ineludiblemente ser aplicado. El segundo es que no todos los Estados partes de la Convención Americana lo son de la CIPST, por lo que la Corte hasta hoy puede estar enfrentada a conocer de un caso de tortura sin poder aplicar esa Convención directamente. De hecho, en este fallo no se aplica la Convención Interamericana contra la Tortura, ni se utiliza para iluminar la interpretación de las normas de la Convención Americana. El tercero recuerda que el propio Tribunal determinó que, tras considerar el concepto de tortura desarrollado en el sistema europeo de derechos

por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia. No se considerarán torturas los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas, o que sean inherentes o incidentales a éstas.

575 Comité contra la tortura, Observación General No. 2 sobre aplicación del artículo 2 por los Estados Partes, documento CAT/C/GC/2, de 24 de enero de 2008, párr. 18..

576 Informe 2008 del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Manfred Nowak, doc. A/HRC/7/3 de 15 de enero de 2008, párr. 31.

humanos y la definición prevista en la CIPST, había llegado a la conclusión de “que se ha formado un verdadero régimen jurídico internacional de prohibición absoluta de todas las formas de tortura”⁵⁷⁷, tanto física como psicológica⁵⁷⁸.

13. Habiéndose formulado un *corpus juris* internacional, es procedente ver cómo se aplica para dar la mayor protección a los derechos humanos de los individuos. Quizás el mejor resumen de la posición que se pueda adoptar en este caso, que es un caso de violación grave de la integridad de dos niñas y una joven mujer- de por sí pertenecientes a un sector colocado por la sociedad en un estado de vulnerabilidad, que a su vez es permitido por el Estado -, se encuentra en un fallo de la Corte Penal Internacional para la Ex-Yugoslavia (en adelante “Tribunal para la Ex-Yugoslavia”).

14. En el caso *Prosecutor v. Dragoljub Kunarac, Radomir Kovac y Zoran Vukovic*⁵⁷⁹, el Tribunal para la Ex-Yugoslavia acude, en el párrafo 479, a la jurisprudencia de la Corte Europea⁵⁸⁰ y, en el párrafo 482, a su propia jurisprudencia⁵⁸¹ para sostener que la definición de la Convención contra la Tortura no constituye una norma de derecho consuetudinario. La definición contenida en esa Convención sólo puede ser utilizada en la medida en que otros instrumentos internacionales o leyes nacionales no den al individuo una protección más amplia o mejor. Ésto repite, por lo demás, una de las normas básicas de la aplicación de los instrumentos de derechos humanos que se encuentra en el artículo 29.b.⁵⁸² de la Convención Americana y en el artículo 5.2⁵⁸³ del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

15. El Tribunal para la Ex-Yugoslavia, después de examinar el conjunto de

577 Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C No. 110, párr. 112..Ver también Caso Fermín Ramírez Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de junio de 2005. Serie C No. 126, párr. 117, y Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C No. 160, párr. 271.

578 Cfr. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Excepciones Preliminares. Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 1, párr.103. Igualmente, Caso Cantoral Benavides Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 18 de agosto de 2000. Serie C No. 69, párr 102; Caso Maritza Urrutia Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2003. Serie C No. 103, párr. 92; Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C No. 110, párr. 112.

579 Cfr. International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia since 1991, Trial chamber, Prosecutor v. Dragoljub Kunarac, Radomir Kovac and Zoran Vukovic, Judgment of 22 February 2001.

580 Costello-Roberts v. UK, 25 Mar 1993, Series A, No 247-C, paras. 27-28; HLR v. France, 29 Apr 1997, Reports 1997-III, p. 758, para. 40; and A v. UK, 23 Sept 1998, Reports of Judgments and Decisions 1998-VI, p. 2692, para. 22.

581 Cfr. International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia since 1991, Trial Chamber, Prosecutor v Furundžija, Case IT-95-17/1-T, Judgment, 10 Dec 1998, para. 160.

582 El artículo 29.b de la Convención establece:

Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:

b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados;

583 El artículo 5.2 del Pacto establece:

No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un Estado Parte en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.

*normas y reglas que se refieren a la tortura, llega, por una parte, a la conclusión, que comparto, de que hay tres elementos en la tortura que no son objetados y que constituyen, por consiguiente, jus cogens: i) el sufrimiento o dolor severos, físicos o mentales, ya sea por acción u omisión; ii) la intencionalidad del acto y iii) la motivación o fin del acto para conseguir algo*⁵⁸⁴. Por otra parte, hay tres elementos que permanecen en contienda y, por lo tanto, no forman parte del *ius cogens*: i) la lista de motivaciones por las cuales el acto se comete; ii) la necesidad de que el acto se cometa en conexión con un conflicto armado; y iii) el requisito de que el acto sea perpetrado o sea instigado por un agente del Estado o se realice con su consentimiento o aquiescencia⁵⁸⁵.

16. Todo este razonamiento me lleva a sostener que la Corte no está obligada a aplicar o a guiarse ni por la definición de la CIPST ni por la de la Convención contra la Tortura, sino que debería hacer prevalecer la concepción del *ius cogens*, puesto que ella establece la mejor protección para las víctimas de tortura. Recuerdo, por lo demás, que el artículo 16 de la CIPST dispone que esa Convención “deja a salvo lo dispuesto por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por otras convenciones sobre la materia y por el Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto del delito de tortura”, de modo que interpretar la tortura apartándose de dicha Convención no constituye un incumplimiento de la misma sino, por el contrario, su aplicación fiel.

17. Si la Corte es independiente para definir la tortura y por lo tanto no necesita integrar como un elemento del concepto de la misma la participación por acción u omisión de un agente del Estado (ni necesita tampoco interpretar de manera estrecha el concepto de aquiescencia, puesto que en este caso – basándome en los hechos - sostengo que usando el concepto de aquiescencia del Comité contra la Tortura había aquiescencia del Estado) el único problema que debería analizarse es si es posible atribuirle al Estado el no haber cumplido con su obligación de garantizar la integridad personal de las víctimas frente a la posibilidad de la tortura. No necesito repetir lo que la Corte ha dicho en numerosos fallos y que reitera en éste en cuanto a que la obligación de garantizar requiere el deber de prevenir.

18. El fallo en este caso establece dos momentos en que el Estado no cumplió con ese deber a cabalidad. El primero es el de antes de la desaparición de las víctimas y no se refiere a la obligación de impedir que esas tres víctimas fueran secuestradas; ello sería desproporcionado. Lo que sí se podía exigir es que desde el momento en que el Estado tuvo conocimiento oficial (no menciono el no oficial), es decir, por lo menos desde el momento en que la Comisión Nacional de Derechos Humanos advirtió oficialmente sobre la existencia del patrón de violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez, hubo una ausencia de políticas destinadas a intentar revertir la situación.

19. El segundo momento, que es el que me interesa para este voto, es el lapso entre el momento en que las tres víctimas desaparecieron y la respuesta del Estado frente a esa desaparición, que fue, de acuerdo al fallo, completamente tardía y hasta hoy insuficiente. La Corte reconoce en el párrafo 283 del fallo que el Estado “tuvo conocimiento de que existía un riesgo real e inmediato de que las víctimas fueran agredidas sexualmente,

584 Cfr. *Prosecutor v. Dragoljub Kunarac, Radomir Kovac and Zoran Vukovic*, supra nota 14, párr. 483.

585 Cfr. *Prosecutor v. Dragoljub Kunarac, Radomir Kovac and Zoran Vukovic*, supra nota 14, párr. 484.

sometidas a vejámenes y asesinadas”, y que, por consiguiente, “considera que ante tal contexto surge un deber de debida diligencia estricta frente a denuncias de desaparición de mujeres, respecto a su búsqueda durante las primeras horas y los primeros días”.

20. Si la Corte hubiera concluido que el Estado era en este caso responsable de la tortura a la que fueron sometidas las víctimas, el Tribunal hubiera seguido la tendencia de otros órganos de supervisión internacionales, ya citados, que han venido instituyendo una tendencia en cuanto a la responsabilidad de los Estados por actos de tortura cometidos por agentes no estatales, lo que, estimo, hubiera constituido un importante desarrollo y aclaración de un tema sobre el cual la Corte con certeza deberá seguir ocupándose.

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario

Cecilia Medina Quiroga
Jueza

1 El padre de la joven Ramos no fue incluido por la Comisión como víctima en el presente caso.

Violencia de género en México
Estadísticas, marco jurídico, presupuesto, políticas públicas

se terminó de imprimir en marzo de 2012,
en los talleres de “Alianza Impresores y Sellos S.A. de C.V.”
con un tiraje de 1,000 ejemplares mas sobrantes.
alianza300@hotmail.com

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belém do Pará"

Adoptada en: Belém do Pará, Brasil el 06/09/94 y ratificada por México el 06/19/98

Artículo 8

Los Estados Partes convienen en adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para:

a. fomentar el conocimiento y la observancia del derecho de la mujer a una vida libre de violencia, y el derecho de la mujer a que se respeten y protejan sus derechos humanos;

b. modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, incluyendo el diseño de programas de educación formales y no formales apropiados a todo nivel del proceso educativo, para contrarrestar prejuicios y costumbres y todo otro tipo de prácticas que se basen en la premisa de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en los papeles estereotipados para el hombre y la mujer que legitiman o exacerban la violencia contra la mujer;

c. fomentar la educación y capacitación del personal en la administración de justicia, policial y demás funcionarios encargados de la aplicación de la ley, así como del personal a cuyo cargo esté la aplicación de las políticas de prevención, sanción y eliminación de la violencia contra la mujer;

d. suministrar los servicios especializados apropiados para la atención necesaria a la mujer objeto de violencia, por medio de entidades de los sectores público y privado, inclusive refugios, servicios de orientación para toda la familia, cuando sea del caso, y cuidado y custodia de los menores afectados;

e. fomentar y apoyar programas de educación gubernamentales y del sector privado destinados a concientizar al público sobre los problemas relacionados con la violencia contra la mujer, los recursos legales y la reparación que corresponda;

f. ofrecer a la mujer *objeto* de violencia acceso a programas eficaces de rehabilitación y capacitación que le permitan participar plenamente en la vida pública, privada y social;

g. alentar a los medios de comunicación a elaborar directrices adecuadas de difusión que contribuyan a erradicar la violencia contra la mujer en todas sus formas y a realzar el respeto a la dignidad de la mujer;

h. garantizar la investigación y recopilación de estadísticas y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra la mujer y de formular y aplicar los cambios que sean necesarios.