



## Violencia institucional contra las mujeres en México

**Documento que presentan las organizaciones que conforman la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todas y Todos” en el marco de la audiencia llevada a cabo el 5 de noviembre de 2009 ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos**

El presente documento fue elaborado con información proporcionada por organizaciones que integran la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todos” A.C., (REDTDT), en específico **Asistencia Legal por los Derechos Humanos A.C.**, (ASILEGAL), **Católicas por el Derecho a Decidir** (CDD), **Centro de Derechos Humanos de las Mujeres** (CEDEHM) y **Centro de Derechos Humanos Victoria Diez**. La finalidad del presente documento es dar a conocer ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la situación de violencia institucional que viven las mujeres en México.

Los derechos humanos de las mujeres y la violencia ejercida contra ellas tanto en el ámbito público como en el privado, ha sido parte de la agenda y las preocupaciones de las organizaciones que forman parte de la Red TDT.<sup>1</sup>

Al solicitar esta Audiencia tenemos la intención de señalar, la existencia de la violencia contra las mujeres por el propio Estado y la falta de atención sobre el incumplimiento de los deberes del Estado respecto al tema. Consideramos fundamental exponer esta situación ante los comisionados y el Relator sobre Derechos de las Mujeres para asegurar el cumplimiento por parte del Estado mexicano de los compromisos adquiridos a través de los instrumentos internacionales y regionales en la materia.

De acuerdo a la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia<sup>2</sup> vigente en México, se entiende como violencia institucional contra las mujeres “los actos u

---

<sup>1</sup> Red TDT, “Agenda de la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todas y Todos”, México 2006, Cap.III

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”.<sup>3</sup>

1La violencia institucional se hace visible con la falta de acceso a las garantías y protecciones judiciales, de tal modo que la debida diligencia es una obligación que ha sido contraída de manera libre por parte de los Estados hacia sus ciudadanos. Sin embargo, como ya ha sido señalado dentro del informe “Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas” publicado por la CIDH en enero de 2007, “las mujeres víctimas de violencia frecuentemente no obtienen un acceso a recursos judiciales idóneos y efectivos al denunciar los hechos sufridos, permaneciendo la gran mayoría de estos incidentes en impunidad, y por consiguiente quedando sus derechos desprotegidos”<sup>4</sup>. Esto quiere decir que si bien los Estados buscan cumplir con el deber de debida diligencia, la realidad es que la impunidad permanece y la violencia contra las mujeres se vuelve un fenómeno sistemático y generalizado<sup>5</sup> como se puede evidenciar en el Estado Mexicano.

#### I. Legislación que protege la vida desde la concepción:

Una manifestación de la violencia institucional que ejerce el Estado Mexicano en contra de las mujeres, son las reformas a las constituciones locales que 15 estados<sup>6</sup> de los 31 que conforman la federación mexicana, han aprobado para proteger el derecho a la vida desde el momento de la concepción o fecundación del óvulo por el espermatozoide. Las iniciativas entienden el momento de la concepción como el momento mismo en que se une un óvulo y el espermatozoide, lo cual resulta contrario a lo que define la ciencia

<sup>2</sup> La Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia fue publicada en Diario Oficial de la Federación el 1 de febrero del 2007, la última reforma fue publicada el 20 de enero del 2009.

<sup>3</sup> Título II, Capítulo IV de Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de febrero de 2007, ultima reforma 20 de enero de 2009, México.

<sup>4</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2007). *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*. “Introducción”. Washington: Organización de los Estados Americanos. P.1

<sup>5</sup> La generalidad y la sistematicidad son conceptos que ha definido la jurisprudencia de tribunales penales internacionales, al momento de interpretar la definición de crímenes de lesa humanidad, los cuales requieren de la existencia de un contexto de violencia generalizada o sistemática para su comisión. Así, la *sistematicidad* hace referencia a una línea de conducta similar, llevada a cabo conforme a un plan o política preconcebidos por parte de un Estado o una organización, sin necesidad de que esta política sea formalizada. Por su parte, la *generalidad* hace referencia a un aspecto cuantitativo; es decir, al número de personas afectadas por una conducta, por lo que habrá generalidad cuando ésta se efectúe a gran escala o afecte a una multiplicidad de víctimas. No existe un número específico de personas al cual se deba afectar para determinar la generalidad de la conducta, esa es una determinación que debe hacerse conforme al contexto y previo análisis de las particularidades de cada situación o caso. Véase por ejemplo, Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia, *Prosecutor v. Tadic*, Case No. IT-94-1 (Trial Chamber), May 7, 1997, paras. 645-649.

<sup>6</sup> Se trata de Baja California, Campeche, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Oaxaca, Yucatán y Querétaro.

médica. Iniciativas similares se encuentran pendientes de aprobación en 7 entidades más.<sup>7</sup>

Las consecuencias inmediatas de estas reformas, son:

- La imposibilidad del uso del Dispositivo Intrauterino, del cual uno de sus mecanismos de acción es impedir que el óvulo fecundado se implante en el endometrio, siendo éste el segundo método de anticoncepción más utilizado por las mujeres en México, (solo después del método definitivo conocido como “*ligadura de trompas*”)
- Impedimento de la regulación para la prestación de servicios médicos de interrupción del embarazo
- la penalización a las mujeres que se practiquen un aborto
- genera también inseguridad respecto a la aplicación de la Norma Oficial Mexicana<sup>8</sup> que regula los criterios para la prevención y atención de la violencia familiar y sexual contra las mujeres y que otorga anticoncepción de emergencia para mujeres víctimas de violación sexual.

Las reformas desconocen el derecho de la mujer a una vida digna, a su integridad personal, a la protección de su salud, a que se respete su dignidad, a igual protección de la ley sin discriminación alguna, a un recurso efectivo, a su vida privada, a la libertad de conciencia, a la libertad de pensamiento, a la libre elección de su proyecto de vida, y a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de su descendencia, al mismo tiempo que han anulado el goce, ejercicio y protección efectiva de esos derechos, contrariando así el Estado Mexicano los artículos 4 y 5 de la Convención de Belém do Pará, y en interconexión con ellos, diversos artículos de la Convención Americana. Todo ello, representa una situación generalizada de violencia institucional contra las mujeres, en términos de los artículos primero y segundo de la Convención Belém do Pará.

Aún cuando una gran cantidad de reformas se fundamentan en que el artículo 4.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos protege de manera absoluta la vida desde la concepción, la doctrina internacional considera que la cláusula “*en general*” admite excepciones. La propia Comisión ha establecido que el artículo 4.1. de la Convención no puede ser entendido como una prohibición absoluta del aborto, al resolver el caso conocido como *Baby Boy*.<sup>9</sup>

Las reformas locales son discriminatorias porque constituyen una acción basada en el género, ya que las mujeres son las únicas personas que pueden resultar embarazadas y a

---

<sup>7</sup> Estado de México, Michoacán, Tabasco, Veracruz, Sinaloa, Aguascalientes y Baja California Sur, sin contar que a nivel federal existen una en la Cámara de Diputados y otra en el Senado.

<sup>8</sup> NOM-046 SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención.

<sup>9</sup> Resolución 23/81. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (caso 2141 “Baby Boy”)

las que imponer un embarazo contrario a su libre voluntad y su dignidad, las etiqueta como incubadoras humanas; no sólo se les provoca daños físicos, sexuales y psicológicos, sino incluso la muerte, al orillarlas a practicarse abortos clandestinos. Esta violencia llevada a cabo por parte de los Congresos locales como agentes del gobierno, constituyen actos de violencia institucional. Por ello, la falta de armonización legislativa en los órdenes federal y estatal (derivada de diversas recomendaciones hechas al Estado Mexicano) no solo sigue siendo un tema pendiente, sino una fractura al principio de igualdad pues genera una diferencia entre las mujeres que habitan en la Ciudad de México -para quienes interrumpir el embarazo dentro de las doce semanas de gestación es un derecho- y, aquellas que habitan en alguno de los estados con reformas constitucionales -para quienes el aborto es un delito.

Preocupa aún más, las violaciones que estas reformas generan a los derechos de las mujeres que han sido víctimas de violencia sexual, porque no solo pone en riesgo el suministro de la anticoncepción de emergencia, sino que además impone barreras al acceso a procedimientos médico-legales para la interrupción del embarazo producto de violación. Tal como lo señala el Comité contra la Tortura de Naciones Unidas con motivo del caso de Nicaragua: la prohibición del aborto para víctimas de agresiones sexuales, representa una forma de trato inhumano y degradante.

Cabe recordar que ésta Comisión se ha pronunciado ya sobre las violaciones al acceso al aborto legal en México, como en el caso Paulina del Carmen Ramírez Jacinto, donde el propio Estado Mexicano reconoció públicamente su responsabilidad en la violación de derechos humanos a esta menor víctima de una violación sexual.<sup>10</sup>

Frente a esta situación, se tiene conocimiento de que hasta el momento, se han presentado diversas peticiones en contra de las reformas que protegen de manera absoluta la vida desde el momento de la concepción o fecundación y desconocen por completo los derechos de las mujeres que residen en ellos.

## II. Femicidio en México

La permisibilidad del Estado puede estar presente en cualquier ámbito y dirigirse a cualquier grupo vulnerable. Respecto a los derechos humanos de las mujeres y el femicidio en México, la permisibilidad del Estado es latente y grave, a pesar de que en la **Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia** se incluye el término de violencia feminicida<sup>11</sup>, éste no ha sido reconocido y mucho menos utilizado por las autoridades encargadas de la procuración y administración de justicia.

---

<sup>10</sup> Petición 161-02, Paulina del Carmen Ramírez Jacinto, presentada a la CIDH el 8 de marzo de 2002.

<sup>11</sup> “Violencia feminicida: Es la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de 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

Durante más de una década, Ciudad Juárez y la Ciudad de Chihuahua mantuvieron la mirada nacional e internacional debido a los casos de mujeres asesinadas y desaparecidas en estas ciudades fronterizas donde estos crímenes, se destaca la gran impunidad del aparato de justicia del estado de Chihuahua. De 1993 a septiembre de 2007, se tiene registro de que 553 mujeres han sido asesinadas con violencia brutal en dichas ciudades del norte del país. Según datos de la Procuraduría General del Estado de Chihuahua se han cometido 206 asesinatos contra mujeres de enero de 2007 a noviembre de 2008<sup>12</sup>.

En la actualidad, la problemática del feminicidio ya no sólo circunscribe su realidad a Ciudad Juárez. La impunidad y la permisividad gubernamental como expresión cruda de la violencia institucional, posibilitan la multiplicación de los asesinatos cometidos contra mujeres en el país por la falta de debida diligencia.

México acumula un total de 140 recomendaciones internacionales en el periodo de 2000-2006, sólo en el tema de derechos de las mujeres, y de éstas 63 recomendaciones están dirigidas a atender el feminicidio en Ciudad Juárez<sup>13</sup>, en su mayoría en los aspectos de procuración y administración de justicia, debido a que las acciones emprendidas han sido insuficientes, que se ven reflejadas en los casos de feminicidio atraídos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en contra del Estado mexicano.

La impunidad y la permisividad gubernamental como expresión cruda de la violencia institucional, posibilitan la multiplicación de los asesinatos cometidos contra mujeres en el país, por ejemplo en algunas entidades de la República: Morelos, la alta incidencia (32 casos en 2006 y 26 asesinatos en 2007) ha obligado a la creación de una Fiscalía Especializada; en el estado de Chiapas se reportan 1,485 asesinatos de mujeres entre 2000 y 2004; y el estado de Veracruz con 1,494 en el mismo periodo .

Entre enero de 2007 y diciembre de 2008, el **Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio** (OCNF)<sup>14</sup> documentó 1221 homicidios dolosos contra mujeres y niñas en 12 entidades<sup>15</sup>. El análisis de la información hemerográfica y de fuentes oficiales, reveló que 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(24%), y por las niñas y jóvenes menores de 20 años (23%).

otras formas de muerte violenta de mujeres”, Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, Capítulo V, Artículo 21, Última Reforma DOF, 20-01-2009

<sup>12</sup> “Una mirada al Feminicidio en México”, Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio, Informe de Enero de 2007 a Julio de 2008, pág. 5.

<sup>13</sup> Ibídem, pág. 6.

<sup>14</sup> El OCNF se integra por 43 organizaciones de mujeres y de derechos humanos de 18 estados y el Distrito Federal.

<sup>15</sup> Chihuahua, Nuevo León, Sinaloa y Sonora en la región norte; Estado de México, Distrito Federal, Tlaxcala, Morelos, Jalisco y Guanajuato en la región Centro/Bajío; Tabasco y Yucatán en la región sur.

En los 12 estados investigados cerca de cuatro de cada diez niñas y mujeres perdieron la vida como consecuencia de actos que implican el uso excesivo de la fuerza y las agresiones físicas -522 víctimas (43%)-, como la asfixia, las heridas punzo cortantes y el traumatismo craneoencefálico, sin embargo en 385 casos se desconoce el acto que ocasionó la muerte de las mujeres y niñas

Es importante destacar que en 841 casos documentados (69%) no se cuenta con información para establecer el motivo que desencadenó el asesinato de las niñas y mujeres. De los 380 casos de víctimas que refieren dicha información, destacan los homicidios originados por problemas familiares y de pareja (97 víctimas), por celotipia (57 casos) y misoginia (39 casos).

La investigación mostró que en tan solo 553 casos (45%) se conoce la relación de la víctima con el homicida, sin embargo es de llamar la atención en 691 casos se desconoce la relación de la víctima con el victimario.

Los datos oficiales obtenidos por el OCNF en 2009, revelan que de enero a junio de este año fueron asesinadas 430 niñas y mujeres en 15 estados<sup>16</sup>, siendo la mayoría de las víctimas, -254 casos (59%)-, menores de 40 años (170 eran mujeres de entre 21 y 40 años, y 84 bebés, niñas y jóvenes de entre 0 y 20 años). El registro oficial de los asesinatos de niñas y mujeres en dicho periodo, confirma que muchas de las víctimas pierden la vida como consecuencia del disparo de arma de fuego, de heridas punzo cortantes y de asfixia (73, 32 y 31 casos, respectivamente). Sin embargo, la gran mayoría de los homicidios, 255 casos (59%), no contiene información de esta variable fundamental del crimen. Lo mismo ocurre con el registro de otras variables básicas de la investigación criminalística, como el motivo que desencadenó la muerte de las niñas y mujeres, registrada en sólo 24 casos, y la relación de la víctima con el homicida, documentada en sólo 82 casos.

Este ambiente de violencia contra las mujeres se recrudece aún más con la permisibilidad del Estado ante la falta de un debido proceso, de los 430 casos – de enero a junio de 2009 - registrados de asesinatos de mujeres, tan sólo 78 casos (18%) han sido consignados a las autoridades correspondientes, sin que esto genere una sentencia que cumpla con los estándares internacionales en cuanto a la reparación del daño. Esto se ve ejemplificado en entidades de la República como el Estado de México en donde de 672 mujeres asesinadas en los últimos 4 años, al menos 89% continúan impunes, pues sólo 76 asesinos han sido sentenciados<sup>17</sup>; mientras que en Sinaloa de 140 asesinatos de mujeres desde el 2007 hasta agosto de 2009, sólo se han consignado a 75 responsables, de los cuales sólo en 20 casos se ha dictado sentencia condenatoria. Es de destacar que en la mayoría de estos casos los responsables sentenciados son las parejas de las víctimas, por lo cual la

---

<sup>16</sup> Además de los 12 estados documentados en 2007 y 2008, en 2009 se obtuvo información oficial de Baja California, Coahuila y Aguascalientes.

<sup>17</sup> Impunes, 89% de feminicidios; Codhem pide agilizar pesquisas, Periódico "El Universal", <http://www.eluniversal.com.mx/edomex/558.html> [Última consulta 29 de octubre de 2009]

verdadera problemática del feminicidio es minimizada por declaraciones de autoridades como el de Adriana Cabrera Santana, titular de la fiscalía especial para Delitos Dolosos Cometidos contra la Mujer en el Estado de México, la cual declaró que “los homicidios dolosos contra mujeres se seguirán presentando en territorio estatal, ya que el crecimiento de la población aumenta y los problemas de desintegración familiar también van a la alza”<sup>18</sup>, estas declaraciones reducen la problemática del feminicidio como una problemática de violencia familiar, dejando de lado los diversos rostros del feminicidio, asimismo por la falta de prevención, atención, erradicación, procuración y administración de justicia que protejan los derechos de las mujeres.

2Estos feminicidios logran enmarcar la grave situación de la violencia contra las mujeres, en particular en el ámbito de la administración de justicia atentando con el principio de debida diligencia, en donde el Estado está obligado a realizar acciones para prevenir, sancionar, investigar, combatir, reparar y eliminar los actos de violencia contra las mujeres, las cuales han tenido una precaria atención, al no considerar todos aspectos, para un política integral que erradique la violencia contra las mujeres la cual no sólo incluye los procesos de investigación e impartición de justicia, sino que abarca a todo el aparato estatal. Así, cada vez que el Estado realiza un trabajo deficiente a nivel administrativo o no emplea estrategias integrales fuera de los procesos relacionados con el nivel judicial, no responde con la debida diligencia y forma parte de la cadena de violencia contra las mujeres, llevando a cabo una violencia institucional. De este modo quedó asentado en el caso de Maria da Penha Maia Fernández dentro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el 2001<sup>19</sup>.

La situación actual de los derechos de las mujeres se agrava por la falta de atención por parte de las autoridades, así mismo la ineficacia y colusión por funcionarios y empleados públicos asignados a instancias de gobierno local y federal, responsables de atender y esclarecer los homicidios, los cuales siguen incurriendo en graves faltas de negligencia, actos de omisión y delitos contra la administración de la justicia que obstruyen la aplicación de la ley, así como el arribo a la verdad y la justicia.

### **III. Violencia institucional en contra de las mujeres en situación de reclusión en México**

El sistema carcelario mexicano no procura condiciones adecuadas para el ejercicio y goce de los derechos humanos de las mujeres. Ni la Constitución mexicana, ni la legislación federal y estatal competente en materia, establecen diferencias y mecanismos para atender necesidades específicas en cuanto a la estadía de las mujeres en centros de reclusión, salvo la básica separación entre hombre y mujer.

---

<sup>18</sup> Imparable, Asesinatos de Mujeres, Periódico el Universal, Sección: D. F. Página 27  
<http://ciudadanosenred.org.mx/metroaldia.php?cont=1&info=9939> [última consulta 29 de octubre de 2009]

<sup>19</sup> CIDH (2001). Informe de Fondo, N° 54/01, *Maria Da Penha Fernandes* (Brasil), 16 de abril de 2001.

La población penitenciaria femenil en México es de 11,728 personas (alrededor del 5,1% del total), recluidas en los 10 centros exclusivamente femeniles o en los 236 mixtos. Se conforma principalmente de mujeres jóvenes (el 67% tiene menos de 40 años), con baja escolaridad (solo el 9% tiene un título de estudio o está estudiando una carrera universitaria, el 13% accede al bachillerato), con hijos (el 41% tiene 4 o más hijos), generalmente primodelincuente, que vive en situación de pobreza y con pocos lazos familiares. En los reclusorios visitados se encuentran también mujeres embarazadas, ancianas, discapacitadas e indígenas.

Desde el momento de su detención, las mujeres internas se enfrenta ante una profunda actitud discriminatoria y de violencia por parte de los órganos encargado de administrar la justicia, autoridades representadas principalmente por varones, lo cual se traduce en una exposición a una doble vulnerabilidad, por su estatus legal y por su condición de género de manera específica.

En México quien ha sido acusada de delitos debe enfrentarse a una rutina de abusos, corrupción y malos tratos<sup>20</sup>, que comprometen la integridad de la prueba recaudada; las mujeres internas describen un gran número de amplias y diferenciadas irregularidades y violencias, sobre todo ante el Ministerio Público, la autoridad encargada de investigar y de ratificar en un primer momento la detención. Solo el 7.5% de las internas refiere que ha sido detenida en flagrancia de delito o mostrándole un orden de aprehensión. El 66% refiere no haber sido informada de sus derechos en cuanto inculpada, el 45% refiera que ni siquiera les explicaron los motivos de la detención. Además, respecto al momento de la detención y de su estancia ante el Ministerio Público, refieren golpes, lesiones, malos tratos, torturas, amenazas, violaciones a su domicilio, incomunicación prolongada, falta de agua o alimentos, agresiones y amenazas de tipo sexual<sup>21</sup>. Todas estas situaciones hacen que a menudo las mujeres detenidas aceptan su responsabilidad penal, en total violación de las reglas de debido proceso, puesto que el 76.1% afirma no haber recibido apoyo de un abogado en su declaración ministerial.

Asimismo, cuando en la investigación de un delito se presume la culpabilidad de un hombre, el cual no se encuentra en el territorio del Estado, se observa una criminalización de su pareja mujer, puesto que las autoridades judiciales deciden encarcelarla acusándola del delito del él, aunque ella sea extraña a los hechos delictivos<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Azaola, Elena, "Las mujeres en el sistema de justicia penal", en: Estudios jurídicos en homenaje a Olga Islas de González Mariscal, tomo I, México 2007

<sup>21</sup> Ibidem.

<sup>22</sup> Además se han encontrado casos donde, aunque estén involucrados muchos sujetos, las únicas que se están enfrentando un proceso y siguen detenida son las mujeres que participaron a los hechos. En el caso Lorena López Balanzar, de una mujer policía, detenida a causa del homicidio de dos hombres durante un operativo de aprehensión, ella es la única integrante del operativo que fue detenida por 8 años y todavía está en espera de sentencia definitiva. Sus compañeros están libres y se desconoce su paradero o han recibido clemencia, visto que quedaron discapacitados a causa del enfrentamiento durante el operativo.

Las cárceles mexicanas están llenas de personas en espera de juicio<sup>23</sup>. En México la prisión preventiva es aplicada como medida indiscriminada para anticipar la ejecución de la pena. En el caso de las mujeres, el 44% en situación de reclusión se considera procesada<sup>24</sup> y permanecen en la cárcel por años en espera de una sentencia que defina su situación jurídica. Actualmente el 34% de las mujeres privadas de libertad procesadas se encuentra en espera de la sentencia de primer grado desde más de un año. En una de las entidades analizadas se observó que un gran número de mujeres encarceladas hace más de 5 años están en espera de sentencia y se han documentado casos donde las mujeres detenidas como presuntamente culpables hace 8 años todavía no han sido sentenciadas ni siquiera en primer grado<sup>25</sup>. La sistemática aplicación de la prisión preventiva es útil a los operadores de justicia por asegurar sumariamente alguien a la cárcel y para cubrir sus carencias en la investigación.

La duración excesivamente larga de la prisión preventiva es debida en primer lugar al atraso de las sentencias y a las investigaciones plagadas de violaciones graves de las normas procesales<sup>26</sup>. Por otra parte, todas estas violaciones al debido proceso generalmente son objeto de análisis y, en su caso, de revisión por parte de los Tribunales de Apelación, que a menudo remiten el procedimiento al Juez de Primera Instancia, señalando solamente las faltas existentes en los trámites procesales, sin examinar las cuestiones de fondo. De esa forma el segundo grado de juicio se convierte en una instancia útil para subsanar las deficiencias en las formalidades, mientras no se analiza nuevamente el fondo del asunto, como es garantía del acusado. Esta situación dilata los tiempos necesarios para llegar a una sentencia definitiva, violando doblemente los derechos humanos de las detenidas en espera de juicio.

Otra causa de la excesiva prisión preventiva a la cual son sometidas las mujeres internas es la falta total de una defensa adecuada<sup>27</sup>. En general, las mujeres acusada de un delito no tienen fácil acceso a un abogado; cuando lo consiguen muchas veces es de oficio, el que equivale a

---

<sup>23</sup> 23 Según la Secretaría de Seguridad Pública el 40.95% de los detenidos en los penales mexicanos están en espera de juicio. Secretaría de Seguridad Pública, Resumen de Población Penitenciaria, Agosto 2009, disponible en <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/322108//archivo>

<sup>24</sup> 24 Se debe considerar que ese dato se refiere a las mujeres que se definieron procesadas en el sentido que no han recibido ni siquiera una sentencia de primer grado. Es notorio que en el derecho internacional se considera en prisión preventiva cualquier persona que no haya recibido una sentencia firme y definitiva.

<sup>25</sup> 25. Como ejemplos están los casos de Rodríguez Ramírez Eustolia, una mujer de 27 años reclusa en el CERESO de la Ciudad de Acapulco en Guerrero, por el delito de secuestro, quien lleva 8 años reclusa y aun no le dictan sentencia, el de Reyna García Maximina, señora de 62 años que se encuentra reclusa en el CERESO de Tecpan de Galeana en Guerrero, detenida por el delito de homicidio de un hombre que llegó a amenazarla a ella y al esposo de su hija, tiene casi 6 años en proceso y aún no está sentenciada, de López Balanzar Lorena, mujer de 33 años, policía judicial, reclusa por el homicidio de dos sujetos durante un operativo donde se llevó a cabo un enfrentamiento y tiroteo, detenidas por 8 años en espera de la sentencia en primer grado.

<sup>26</sup> 26. En todo el Estado mexicano es común encontrar prácticas como obligar a los sospechosos y sospechosas a confesar mediante torturas, torturar a los y a las testigos para que declaren lo que necesitan las autoridades judiciales, no desahogo de pruebas o testigos, falta de firmas, falta de acto procesales necesarios, tipificaciones erradas del tipo penal, careos procesales inexistentes, erradas evaluaciones del rol de la procesada.

<sup>27</sup> La Constitución mexicana reconoce el derecho a la defensa adecuada en su artículo 20 apartado B VII

ineficiencia y a una mayor dificultad para ellas de generar el interés del abogado<sup>28</sup>, y son sujetas a vejaciones por parte de abogados de oficio y particular que le extorsionan dinero en cambio de resultados jurídicos que nunca se concretan. Además el 5% de las mujeres encuestadas refiere no haber tenido abogado en ningún momento del proceso mientras el 42% admite haber tenido acceso a un abogado solamente una vez recluida en el penal. Son muchas las mujeres que refieren no haber podido comunicarse con su abogado por días enteros, a veces por meses, si detenidas en casa de arraigo.

Otro factor que incide sobre el derecho a la defensa adecuada de las mujeres indígenas es la completa falta de traductores calificados. Muchas veces son los mismos internos que hablan un poco de la lengua de la inculpada que se prestan a ser traductores para los documentos judiciales.

En los reclusorios donde albergan mujeres las condiciones carcelarias violentan los derechos humanos de las internas, debido a la discriminación estructural e institucional hacia ellas existente a todos los niveles. La arquitectura de las prisiones, la distribución del espacio y el equipamiento no tienen en cuenta las características y las necesidades específicas de la mujer. Con excepción de los establecimientos exclusivamente femeninos, cuando la mujer es alojada en un centro mixto, comparte con los varones diferentes áreas como locutorios, áreas médicas, áreas de educación o los talleres de trabajo. Asimismo, no existe alguna separación o clasificación de las mujeres respecto su situación jurídica, al delito cometido o a su edad; tampoco existe una clasificación clara acerca del perfil criminológico de las internas y correspondiente a ello, una separación y reclusión distintas<sup>29</sup>.

Las mujeres detenidas son generalmente repartidas en las cárceles mixtas distribuidas en todo el país, donde son alojadas en secciones o pabellones femeninos marginalizados e improvisados<sup>30</sup>, con altas tasas de hacinamiento, y donde necesariamente comparte otras áreas con los reclusos varones, situación que comporta que algunas mujeres pasan la mayoría del tiempo en sus dormitorios por temor a ser perturbadas por algún varón<sup>31</sup>; a veces la área femenina se reduce a un cuarto bajo las escalares destinados para todas las mujeres recluidas. Otras es un cuarto en el medio del área varonil. A veces las mujeres son albergadas en el área destinada al ingreso de los detenidos<sup>32</sup>. Las celdas no presentan las condiciones de habitabilidad mínimas, necesarias para garantizar una estancia digna a las mujeres en situación de reclusión: hemos encontrado celdas de 2 metros cuadrados diseñadas para la estancia de 2 mujeres. En otros penales, el área femenina es un pasillo acondicionado como

---

<sup>28</sup> Esta situación ya había sido señalada por el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria de las Naciones Unidas. En su *Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria acerca de su visita a México*\*(27 de octubre a 10 de noviembre de 2002), E/CN.4/2003/8/Add.3, 2002, par. 52

<sup>29</sup> Véase también Comisión Estatal de Derechos Humanos Veracruz, Recomendación 1/2001, Xalapa, 1 de octubre de 2001, pag. 8 y Comisión Estatal de Derechos Humanos Sinaloa, Recomendación 4/2009, Culiacán Rosales, 26 de marzo de 2009.

<sup>30</sup> Véase Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco, Recomendación 1/2003, Guadalajara, 19 de mayo de 2003.

<sup>31</sup> Ibidem.

<sup>32</sup> Ibidem.

celdas y en lugares de 30 metros cuadrados se encuentran más de 20 mujeres. En las demás celdas, muchas internas duermen en el piso; cuando alcanzan una cama generalmente son planchas de cemento o de metal construidas en varios pisos. Por otro lado, las celdas no tienen un sanitario o un baño, sino que los servicios sanitarios deben ser compartidos entre varias internas, cuentan con instalaciones hidráulicas deficientes, con suministro discontinuo de agua, sin privacidad e higiene adecuadas.

La alimentación en los reclusorios es deficiente y afecta directamente las condiciones generales de salud de las internas. Aproximadamente el 75%, se alimenta con lo que les proporcionan sus familiares<sup>33</sup>. La gran mayoría de los CERESOS carece de suministro de agua potable para las internas.

Todo lo anterior es causa de enfermedades y situaciones críticas que afectan el derecho a la salud de las internas. Los centros de reclusión que generalmente no cuentan con los medicamentos básicos, con los instrumentos necesarios y con el personal médico requerido para atender la entera población femenina. En ningún reclusorio se proporcionan servicios médicos especializados que puedan atender las necesidades específicas de las mujeres reclusas. No se brindan servicios de ginecología<sup>34</sup>, de obstetricia, de dentista. A veces un ginecólogo revisa las mujeres embarazadas. Se señala el caso de una interna embarazada de un CERESO de Sinaloa, la cual, según la Comisión Estatal de Derechos Humanos, al sentir dolores se dirigió hasta el servicio médicos del penal donde la revisaron y le hicieron estudios médicos sin detectar la muerte prenatal del feto, que fue expulsado en estado de descomposición algunos días después<sup>35</sup>.

Las actividades que realizan las internas son marcados por los estereotipos de género. Solo programas educativos para primaria y secundaria, las mujeres que desean acceder a otros niveles de estudios están impedidas para hacerlo. Tampoco existe la posibilidad de tomar clase en lenguas diferentes al español hecho que discrimina a las mujeres indígenas.

Finalmente, las normativas y las políticas públicas en materia penitenciaria no contemplan la existencia de la mujer en situación de reclusión, discriminándola estructuralmente y violentándola en sus derechos humanos. Las condiciones jurídicas y materiales de las mujeres privadas de libertad son aflictivas y constituyen violencia al generar daños y sufrimientos físicos, psíquicos y morales injustos e innecesarios que obedecen directa y reiteradamente a su condición de género.

---

<sup>33</sup> Véase también el estudio de Marcelo Bergman que señala que el 90% de los internos reporta recibir comida por los familiares. Marcelo Bergman, *Cárceles en México: un estado de situación*, CIDE, México, 30 de septiembre de 2004.

<sup>34</sup> Se señala como a raíz del cumplimiento de la recomendación 8/2005 de la CDHDF se implementó un servicio de atención ginecológica para las mujeres internas del CERESO Femenil de Santa Martha. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Seguimiento a Recomendación 8/2005*

<sup>35</sup> Comisión Estatal de Derechos Humanos Sinaloa, *Recomendación 37/2006*, Culiacán Rosales, 16 de octubre de 2006.

#### IV. La reforma al sistema procesal penal y el acceso a la justicia de para las mujeres

El Estado Mexicano dio un paso significativo en la transición de un sistema inquisitivo a uno de corte acusatorio con la reforma constitucional relativa al sistema de justicia procesal penal, publicada el 18 de junio de 2008<sup>36</sup>. Esta reforma obliga a todos los estados de la República Mexicana a modificar su sistema procesal penal en un plazo no mayor de ocho años a partir de dicha publicación. De manera general señalamos los obstáculos y deficiencias que hasta el momento hemos detectado en su uyy8

##### 1. Los paradigmas culturales frente a la violencia, en el nuevo sistema de justicia penal.

A pesar de los avances en materia legal que garantizan la igualdad jurídica de derechos de hombres y mujeres, existen en la práctica relaciones desiguales de poder que desfavorecen a las mujeres que han sido víctimas de violencia. Estas dificultades se agravan por algunos paradigmas culturales que existen sobre la violencia que sufren mayoritariamente las mujeres.

- **Las mujeres no le ponen nombre a lo que viven**

Las mujeres, en ocasiones, no logran identificar que están viviendo en una situación de violencia; no le ponen nombre a lo que viven porque han naturalizado la situación, particularmente en los casos de la violencia familiar. Algunas de ellas, no la reconocen como un delito, por lo que un altísimo porcentaje de casos de violación de derechos humanos de las mujeres no ingresan al sistema de justicia pues no son reconocidos como tales por las víctimas.

- **La violencia psicológica está invisibilizada**

Con relación a los diversos tipos de violencia que viven las mujeres, es importante señalar que la violencia psicológica es minimizada por el nuevo sistema de justicia procesal penal, a pesar de que este tipo de violencia es una de las más comunes que se ejercen contra las mujeres<sup>37</sup>.

No se cuenta con protocolos especializados para abordar la violencia sexual y familiar, donde se incluya el aspecto psicológico que ha de ser probado de manera científica y

---

<sup>36</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 18 de junio de 2008. Aunque es reconocido el esfuerzo del estado mexicano para transitar hacia un sistema acusatorio, existen ciertas falencias a partir de las reformas constitucionales, que impiden un sistema acusatorio absolutamente acorde a un estado de derecho. Concretamente los artículos 16, 19 y 20, dentro de las normas constitucionales recientemente reformadas, contienen las siguiente falencias insostenibles bajo el esquema de un estado democrático de derecho: sostiene la figura del arraigo en lugares distintos del domicilio y hasta por 80 días en casos de delincuencia organizada; la reserva de información al imputado hasta el momento del juicio, con el objeto de proteger a personas o la eficacia de la investigación; la prisión preventiva oficiosa en ciertos delitos y la valoración de elementos de prueba que pueden ser introducidos a la etapa de juicio con un cierto valor probatorio preestablecido (prueba tazada), independientemente de que una interpretación obligada de ese texto no excluya el derecho de contradicción. Por otra parte la reforma no incluyó la instauración del ministerio público autónomo respecto del poder ejecutivo.

<sup>37</sup> INEGI. ENDIREH 2006. Las mujeres que han vivido violencia emocional en México ascienden a 37.9%.

proporcionando elementos que demuestren indubitablemente el daño cometido. En sus resoluciones los jueces no ponderan la violencia psicológica como parte del tipo penal o para efectos de la reparación del daño.

- **La importancia de la prueba pericial en el régimen acusatorio**

Entre los cambios sustantivos del nuevo sistema de justicia penal, vinculados a la presunción de inocencia, se establece el valor preponderante de la prueba técnica y científica en el proceso de investigación criminal, lo cual consideramos absolutamente válido.

No obstante, el CEDEHM documentó que en los casos de violencia sexual, las víctimas se enfrentan a dos obstáculos relacionados con las pruebas: la falta de pruebas o la práctica de pruebas inválidas y la interpretación estereotipada de las mismas.

Con relación a la realización de pruebas periciales, es importante mencionar que es frecuente que éstas no se practiquen, o que se realicen de manera deficiente por causas ajenas a las propias víctimas. Por lo tanto, es usual que los agresores logren obtener su libertad debido a que las instituciones que se vinculan con las víctimas, tales como la Secretaría de Salud, la Procuraduría General de Justicia del Estado o la Policía Estatal y/o Municipal, no realizan un proceso profesional para la obtención y presentación de pruebas. Esto a pesar de la existencia de normas oficiales del sector salud que los obliga. Sobre la aplicación de estas normas, no existen mecanismos que garanticen su cumplimiento o sanción en caso de incumplimiento.

En algunos casos no se recaban las pruebas y en otros casos se realizan con un gran desgaste para la víctima. En un caso que asesoró el Centro de Derechos de las Mujeres de Chihuahua, la víctima fue violada tumultuariamente, a pesar de haber acudido a las instancias correspondientes inmediatamente después de la violación sexual, tuvo que esperar más de 30 horas para que tomaron las pruebas correspondientes, realizar más de 5 traslados y viajar aproximadamente 240 kilómetros. Finalmente, cuando le practicaron las pruebas correspondientes, le informaron que éstas podría resultar inválidas en juicio por el tiempo que había pasado entre la violación y la práctica de las mismas

Las y los jueces continúan tomando como referencia la vida personal y el ejercicio de los derechos sexuales de las mujeres, previa a la violación sexual, a pesar de que los códigos señalan en general, que los tribunales apreciarán la prueba con libertad, pero sin contradecir los principios de la lógica, las máximas de la experiencia y los conocimientos científicos.

El nuevo sistema, al dar un valor determinante a la prueba física, deja de lado la evidencia psicológica, que es, en muchas ocasiones, la única con la que se cuenta en algunas modalidades de violencia.

## 2. Regulación limitada de los derechos de las víctimas

El Inciso C del artículo 20 Constitucional establece los derechos de las víctimas en el proceso penal. Sin embargo, el ministerio público continúa con el monopolio de la acción penal y no existen mecanismos de control<sup>38</sup> eficaces que garanticen los derechos de las víctimas. Existe un catálogo de derechos de las víctimas que difícilmente hacen valer ya que no cuentan con la información objetiva que les permita hacerlo.

- **La participación de la víctima en el sistema acusatorio**

En teoría, uno de los avances importantes del Nuevo Sistema de Justicia Penal está relacionado a la participación de la víctima dentro del proceso, dado que en el procedimiento anterior se les relegaba por completo. Sin embargo, este derecho de las víctimas, reglamentado en el Art. 121 del Código de Procedimientos Penales del estado de Chihuahua, en la práctica es nugatorio debido principalmente a los siguientes factores: la situación emocional de la víctima provocada por el delito mismo; el desconocimiento de la víctima de sus derechos y la ausencia de una asesoría integral por parte de los operadores del sistema para la defensa de sus derechos; el incumplimiento de las y los jueces de garantizar el derecho de las víctimas a tomar decisiones informadas; el ministerio público que representa los intereses de la víctima, se abroga facultades exclusivas de ésta.

Aun cuando el procedimiento penal las faculta para oponerse a resoluciones que no le satisfagan, el desconocimiento dichos mecanismos les impide ejercer este derecho por lo que quedan subordinadas a la autoridad. El ministerio público toma la decisión de resolver el conflicto por medio de las salidas alternas tales como la suspensión del proceso a prueba, el procedimiento abreviado o los acuerdos reparatorios sin que a las víctimas se les explique en qué consisten estas medidas y cuáles son sus consecuencias.

En las salidas alternas se impone un plan de reparación de los daños, la suspensión del proceso a prueba y se extingue la acción penal, mientras se cumpla lo acordado. Los acuerdos reparatorios no aplican en algunos delitos de género por estar expresamente prohibido en el artículo 197 Código Procesal Penal del estado de Chihuahua. Sin embargo hay delitos, como el incumplimiento de la obligación alimenticia, en donde sí proceden los acuerdos reparatorios, pero las y los jueces no garantizan el derecho de participación de la víctima debido a que la audiencia puede realizarse en ausencia de ésta. En esos casos, el o la ministerio público se convierte en el principal operador del proceso y a la víctima sólo se le notifica el resultado del acuerdo.

---

<sup>38</sup> Vid. Horvitz Lennon María Inés y Julián López Masle, *Derecho Procesal Penal Chileno*, pág. 291 y 292 señala que “Un importante papel de la víctima dentro del procedimiento penal es el ejercicio de las funciones de control externo y contrapeso sobre las actuaciones del ministerio público y de la policía. Se dice que tal control impide que dichos órganos, con tendencias a la burocratización, reaccionen rutinariamente ante los casos individuales o actúen discrecionalmente infringiendo sus deberes de funcionarios”.

Por otra parte, en todos los casos documentados se ha identificado un particular interés por los derechos del imputado, sin que se haga en igualdad de condiciones para la víctima. La autoridad judicial se cerciora de que el imputado sepa sus derechos, no así en el caso de la víctima.

- **Las medidas de protección a las víctimas.**

**La solicitud de auxilio a Seguridad Pública Municipal.** La policía preventiva continúa considerando los casos de violencia contra las mujeres como un asunto como inminentemente privado. A pesar de que el delito se persigue de oficio, aunque el delito se esté cometiendo en flagrancia, no siempre se remite al agresor. Cuando se hace el parte informativo, los policías documentan problemas de riña o de faltas al bando de policía y buen gobierno, es decir faltas administrativas. Los policías preventivos no han sido capacitados para atender violencia contra las mujeres, son los primeros que llegan al lugar de los hechos y muchas veces tratan de conciliar sin tener facultades para ello o instan a la víctima para que se desista.

**Medidas de protección durante el proceso legal.** En ocasiones a través del juez se solicita que se otorgue el servicio de protección a las víctimas y sus hijo e hijas con rondines, pero el agresor vigila a la policía y cuando sabe que no va a pasar por el domicilio de la víctima, se presenta y la agrede nuevamente. Esta medida es ineficaz.

**Ausencia de protocolos para medir el riesgo.** La Unidad de atención temprana, primer escalón que las mujeres deben de subir para llegar a presentar una denuncia, carece de una formación en perspectiva de género, y opera sin protocolos para medir el riesgo en que se encuentra una mujer que llega a denunciar algún delito como el de amenazas, o lesiones. En estos casos se les remite a los mecanismos de justicia alternativa u otra unidad, no obstante que en el relato de las víctimas se advierte que se trata de una pareja sentimental o cónyuge, para lo cual correspondería canalizar a la unidad de delitos sexuales y contra la familia para iniciar el proceso de investigación, habida cuenta que el delito de violencia familiar se persigue de oficio en el estado de Chihuahua.

A pesar de que las y los ministerios públicos advierten por la narración de los hechos del grado de riesgo en que se encuentra una víctima de violencia familiar, no solicitan medidas de protección específicas, y son remitidas a los tribunales familiares a gestionar un depósito de personas.

**Horarios y días específicos para solicitar ciertas medidas de protección de las mujeres víctimas de violencia.** Las autoridades que otorgan medidas, lo hacen en un horario de oficina y sólo días laborables, lo que deja en gran desamparo a las mujeres fuera de esos

supuestos. No todas las comunidades o municipios cuentan con las autoridades facultadas para otorgar las medidas.

- **La falta de aplicación de tratados y estándares internacionales en los casos donde las mujeres son víctimas**

No se observa la utilización de los tratados internacionales sobre los derechos humanos de las mujeres en las decisiones y resoluciones judiciales. No se observan estándares internacionales establecidos para la protección de las víctimas en las audiencias<sup>39</sup>.

- **El nuevo sistema no plantea garantizar el patrocinio jurídico**

Es difícil que una mujer que acude sola como víctima ante el nuevo sistema procesal penal, tenga acceso a la justicia. Consideramos que el Estado debe establecer, de acuerdo a la Convención Belem Do Pará y de la CEDAW, mecanismos especiales que permitan una vigencia integral de sus derechos, tales como abogados y abogadas que las representen y ejerzan la coadyuvancia. El patrocinio jurídico se vuelve relevante para el acceso de las mujeres a la justicia ya que está comprobado que el ministerio público no defiende de manera integral sus derechos y en la práctica se adjudica la toma de decisiones que sólo competen a las víctimas.

- **Ausencia de mecanismos que registren de manera desglosada la situación de las mujeres ante la justicia.**

El estado mexicano no ha cumplido con su compromiso de contar con información clara sobre la situación de la mujer. Las instancias de procuración y administración de justicia no cuentan con estadísticas desglosadas por sexo. No se cuenta tampoco con indicadores que permitan medir si las acciones realizadas por las instituciones impactaron de manera positiva en las vidas de las mujeres de manera que se pueda saber si éstas quedaron satisfechas con la intervención del estado ante su situación de violencia. Tampoco existen mecanismos para dar seguimiento a las salidas alternativas y mecanismos de aceleración contemplados en el sistema acusatorio, los cuales se incumplen en perjuicio de los derechos de las víctimas<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> Por ejemplo, el Estatuto de Roma establece una excepción al principio de la publicidad del derecho penal cuando se trate de delitos sexuales o que involucren niñas y niños, lo cual constituye un avance fundamental para garantizar la protección a las víctimas. Esta protección se encuentra además establecida en el artículo 321 del Código de Procedimientos Penales, el cual establece que existe la posibilidad de realizar de determinadas audiencias a puerta cerrada.

<sup>40</sup> Por ejemplo, en la suspensión de proceso a prueba en delitos relacionados con violencia contra las mujeres se le puede imponer al imputado la restricción de acercarse a la víctima o a su lugar de residencia. No hay un mecanismo creado para llevar un registro y control de que estas medidas se cumplan. Las únicas que pueden denunciar su incumplimiento son las mujeres quienes muchas veces son amenazadas por los agresores para que no lo hagan y se les vuelve a poner en riesgo al ser ellas quienes tienen que accionar la justicia en caso de incumplimiento por parte del agresor. Tampoco hay mecanismos que den seguimiento a que se cumpla de manera cabal, la reparación del daño.

### **3. Sistema de justicia procesal penal carente de perspectiva de género. Ausencia de armonización de conformidad con la Convención Americana Sobre Derechos Humanos y el artículo 7 de la Convención Belem Do Pará.**

El nuevo sistema procesal penal implica modificaciones a diversas leyes. Esta es una oportunidad para armonizar el derecho penal y procesal penal con una perspectiva de género y a la luz de los derechos humanos de las mujeres. No existe una instancia pública que vele porque las entidades federativas que forman parte del estado mexicano y están en proceso de integrar la reforma procesal penal, incorporen y garanticen los derechos humanos de las mujeres.

Existe por lo tanto el riesgo de que el marco jurídico desestime los avances legislativos en materia de derechos humanos de las mujeres y que tipifican los diversos tipos penales de violencia de género. En el Estado de Chihuahua, gracias a la incidencia del Centro de Derechos Humanos de las Mujeres, se logró por ejemplo que la violencia familiar sea considerada un delito que se persigue de oficio y que en los delitos contra la libertad y la seguridad sexuales y contra la familia, estén prohibidos la aplicación del principio de oportunidad y los acuerdos reparatorios. Sin embargo, eso no ha sucedido en otros estados, donde la violencia familiar se persigue por querrela y se permite la aplicación de estas medidas. Contamos con un derecho penal que privilegia la tutela de la propiedad o los bienes por encima de la integridad personal y especialmente nos referimos a los tipos penales donde las mujeres son víctimas de violencia como la violencia familiar, acoso sexual, estupro, violación, entre otros. Ejemplo de ello es que muchos estados castigan con mayor severidad el robo de ganado que la violencia familiar.

Si bien la Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida libre de violencia (Ley General de Acceso) representa un avance en el proceso de armonización del derecho nacional con el derecho internacional de los derechos humanos, su implementación (así como la que se ha llevado a cabo en el ámbito local) no ha impactado en el acceso de las mujeres a la justicia en materia penal y familiar, competencias a los que acuden con mayor regularidad cuando sus derechos son vulnerados. La ley define tipos de violencia que no siempre se ven reflejados en los códigos penales o existen a través de tipos penales neutros que no reflejan el fenómeno de violencia que enfrentan por razones de género y muchas veces se les revierten a las mujeres cuando tienen la calidad de imputadas.

La Ley General de Acceso no establece los mecanismos mínimos que se requerirían para que las entidades federativas homologuen su legislación a la misma, bajo un parámetro adecuado a la convención Belem Do Pará. Por ejemplo, no existe un mecanismo para solicitar las medidas de protección para las mujeres; la Ley General de Acceso señala que las medidas se darán hasta por 72 horas, tiempo que consideramos muy limitado ante una situación fermente de riesgo que puede enfrentar una mujer; la ley no señala la obligación de que existan autoridades que atiendan las 24 horas del día, los 365 días a la semana, a las mujeres que requieren medidas de protección.

- **La capacitación para las/los formadores y operadores del sistema de justicia procesal penal no incluye una perspectiva de género.**

En las capacitaciones se insiste en despresurizar el sistema procesal penal y se recomiendan las salidas alternativas sobre todo en delitos perseguibles por querrela, dentro de los cuales, como ya lo mencionamos, se encuentran aquellos donde las mujeres son víctimas con mayor regularidad. Hay un abuso de las medidas alternas propuestas por el ministerio público sin el consentimiento de las víctimas<sup>41</sup>. Se requiere una capacitación en el nuevo sistema que tenga transversalidad respecto a la perspectiva de género y los derechos de las mujeres.

#### **4. Falta de inclusión de los organismos de la sociedad civil en el proceso de la reforma.**

Con excepción del estado de Chihuahua, en las entidades federativas no existen mecanismos de diálogo e inclusión para que las organizaciones y la sociedad civil realicen propuestas en las reformas legislativas que se están realizando. No se cuenta con mecanismos para difundir y capacitar a éstas organizaciones para que se incorporen al cambio y realicen sus aportaciones. Existe por otra parte, desconocimiento de la población en general sobre los efectos o beneficios del nuevo sistema. A la fecha no se cuenta con un diagnóstico de las principales deficiencias u obstáculos en los que ha iniciado la implementación.

#### **5. El impulso de un nuevo sistema de justicia procesal penal con antiguos operadores**

Consideramos que todas las personas que así lo deseen pueden participar en el nuevo sistema. Sin embargo, deberían de existir mecanismos que establezcan perfiles adecuados con base en criterios de derechos humanos y derechos de las mujeres. La falta de controles del personal que ingresa y la falta de mecanismos de control de las actuaciones del personal, permite que se repitan esquemas violatorios de los derechos humanos, tal y como ha sucedido en el pasado.

### **V. La seguridad de las mujeres en un contexto de militarización**

El gobierno mexicano ha implementado una estrategia de combate al crimen organizado y al narcotráfico a través de la cual involucra a los elementos del Ejército Mexicano en las tareas de seguridad pública. Esta estrategia cuenta con la anuencia de los gobiernos estatales y municipales, ha utilizado al ejército en tareas de seguridad. Es de particular atención la militarización que se ha dado en el estado de Chihuahua, la cual inició en marzo del 2008 con un gran despliegue de efectivos militares.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Por ejemplo, en el estado de Chihuahua, de acuerdo al Código Penal, el robo de una cabeza de ganado se castiga con una pena privativa de libertad de dos a cinco años y multa de treinta a sesenta veces el salario mínimo art. 216 ; Pero en el caso de violencia familiar, se impone una pena de uno a cinco años de prisión (artículo 193) y en el caso del abuso sexual, se impone una pena de seis meses a dos años de prisión (artículo 245)

<sup>42</sup> Son aproximadamente 2500 soldados y 425 agentes federales y ministerios públicos del fuero federal que son coordinados en el Estado de Chihuahua por el comandante de la Quinta Zona Militar, Jesús Espitia Hernández. Los 425

En el estado de Chihuahua, en menos de diez meses se han cometido 2,250 asesinatos, mientras que en el 2008 fueron 1,863. El Operativo Chihuahua cuenta hasta el momento con cerca 10,000 efectivos entre soldados, agentes y policías federales.

Con la llegada de los militares al estado de Chihuahua, se viven una serie de violaciones a los derechos humanos de las mujeres y la sociedad en general, tales como extorsiones, detenciones y cateos sin orden judicial, torturas, daño en propiedad ajena, violaciones, robos entre otros muchos, pues son constantes las quejas de mujeres, quienes se han visto afectadas.

La sociedad de Chihuahua no tiene conocimiento de que se estén investigando las violaciones cometidas por el ejército, las cuales muchas veces terminan siendo turnadas a la justicia militar, sin que las víctimas cuenten con un mecanismo que garantice su acceso a la justicia y a la reparación del daño, aunado a que la alegada competencia del fuero militar para estos casos, implica una clara violación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Observamos con preocupación que la violencia contra las mujeres se ha incrementado. El Ejecutivo del Estado en el quinto informe de Gobierno acepta que en el año 2009 se han cometido 80 homicidios dolosos de mujeres, no vinculados al crimen organizado, cifra que arroja un gran incremento en este delito, en consideración a que el promedio de feminicidios de 1993 a 2007 fue de 31 al año, por lo que la cifra contemplada en el informe pone de manifiesto que no existe una política pública eficaz para combatir este fenómeno.

Hay otro grupo de mujeres que está constituido por las madres, hermanas, esposas, concubinas e hijas de los ejecutados, ellas permanecen invisibilizadas para el gobierno y la sociedad en general, pues nadie sabe cuál ha sido el cambio que han sufrido sus vida ante la perdidas de sus familiares y más aún cuando éstos eran los proveedores y sustento de las familias. No existen políticas públicas que atiendan la situación de las mujeres y menores que en mayor grado han sido víctimas de esta lucha enardecida contra el crimen organizado. Por otra parte, la división de competencia entre el orden federal y local impide una investigación integral de estos casos. Con preocupación manifestamos que han aparecido en la prensa noticias donde se le llega imputar un gran número de homicidios a una sola persona.

---

agentes están destacamentados en puntos estratégicos del estado. Incluye un patrullaje permanente con la participación 2026 elementos efectivos del Ejército Mexicano, 180 vehículos tácticos y 3 aeronaves; así mismo 425 Elementos de las Fuerzas Federales de Apoyo de la PFP, 63 Agentes del Ministerio Público Federal y 8 Agentes del Ministerio Público Federal – Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SUIEDO) de la Procuraduría General de la República (PGR).

El estado de Chihuahua, sin haber sido declarado un estado de excepción, vive como un estado de excepción, solo que sin las garantías mínimas que dicha declaratoria prevería

En el estado de Chihuahua, al igual que en otros con gran presencia militar, se percibe un ambiente tenso, de angustia, psicosis por la intervención castrense. Para la ciudadanía su presencia refleja a un estado autoritario que ha fallado su consolidación hacia un Estado de Derecho. Existen múltiples quejas de jóvenes mujeres que se han sentido agredidas por los militares, cuando en estas revisiones las mujeres han sido objeto de tocamientos en sus cuerpos, así como los jóvenes han sufrido robo de sus pertenencias, con la amenaza de no denunciar, pues si lo hacían ellos previamente habrían tomado nota de sus nombres o direcciones.

La militarización de una cultura obra contra la autonomía de las mujeres y la igualdad de género, pues ellas suelen transformarse en blancos, ya que su posición se percibe como "guardianas de la cultura"<sup>43</sup>.

El Centro de Derechos Humanos de las Mujeres ha documentado varios casos donde se han presentado graves violaciones a los derechos humanos de las mujeres entre los que destaca el caso de una mujer violada de manera tumultuaria por personas fuertemente armadas. Esta mujer fue amenazada de muerte y era imposible que denunciara por dichas amenazas. El estado de Chihuahua no pudo proporcionarle el apoyo para la interrupción del embarazo por lo que hubo necesidad de trasladarla a la Ciudad de México. En otro caso, una mujer fue violada tumultuariamente por varias personas entre las que se encontraba un soldado; la tiran en un terreno dándola por muerta. La mujer se niega a presentar la denuncia por la ausencia de medidas eficaces de protección.

En un contexto militarizado y con gran intervención de la delincuencia organizada, las mujeres corren mayores riesgos en su integridad y en su vida. Los hechos no pueden ser denunciados ya que las mujeres son amenazadas de muerte y ante el alto índice de ejecuciones e impunidad, esas amenazas son absolutamente creíbles. El estado de Chihuahua no ha creado un mecanismo de interrupción del embarazo que permita a las mujeres que han sido violadas y que no pueden presentar una denuncia porque temen por su vida, tengan una respuesta. No existe una política pública que garantice la seguridad sexual y la integridad física y emocional de las mujeres en un estado militarizado. No existen programas de prevención del delito que asuman de manera integral y multidisciplinaria la prevención de la violencia contra las mujeres. Sabemos que se ha iniciado un proceso de certificación de las policías, pero dicha certificación es pobre o limitada en cuanto a los derechos humanos y sin perspectiva de género.

---

<sup>43</sup> Fondo de Población de las Naciones Unidas (por sus siglas en inglés, UNFPA), en el Informe Sobre el Estado de la Población Mundial 2008: "Ámbitos de convergencia: cultura, género y derechos humanos".

En el Estado de Chihuahua podemos decir que la prevención de la violencia contra las mujeres ha quedado invisibilizada ante un contexto militarizado y con gran intervención de la delincuencia organizada.

## V. Petitorios

**Por todo lo expuesto anteriormente, le solicitamos a esta Ilustre Comisión que:**

1. Realice una visita *in loco*, a través de su Relator de Derechos Humanos de las Mujeres, con el propósito de constatar la violencia institucional que continúan viviendo las mujeres en México expuesta en el presente documento.
2. Externe su preocupación sobre la violencia institucional y las violaciones a los derechos humanos de las mujeres en México en su próximo comunicado de prensa sobre el presente periodo de sesiones y aliente públicamente al Estado mexicano a que armonice su normatividad y práctica con los estándares internacionales en la materia.
3. Solicite al Estado mexicano información sobre los avances en los casos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en donde se impugna la constitucionalidad de las reformas a las constituciones locales que establecen un concepto jurídico de persona diverso del resto del país y que exhorte al Estado a que resuelva los casos teniendo en cuenta los estándares internacionales aplicables en la materia.
4. Exhorte al Estado mexicano a que cree un reglamento especial para mujeres en situación de reclusión que se encuentren en los centros penitenciarios del país, en donde se incluya la perspectiva de género, y que cuente con un proceso de participación de la sociedad civil.
5. Solicite al Estado Mexicano información sobre la incorporación de la perspectiva de género y los derechos humanos de las mujeres en los mecanismos implementados para garantizar que las reformas del nuevo sistema de justicia procesal penal en la República Mexicana se llevan a cabo con perspectiva de género y que la Comisión de seguimiento a dichas acciones.
6. Solicite al Estado información y de seguimiento sobre el impacto de la militarización en la seguridad de las mujeres y los mecanismos con que cuenta para proteger a las mujeres en este contexto.
7. Exhorte al Estado mexicano a tipificar el feminicidio como tipo penal en el ámbito federal y local, y conforme a los estándares internacionales se cree y aplique un protocolo para la investigación que contemple un mecanismo de sanción hacia los servidores públicos que cometan violencia institucional contra las mujeres.