

DERECHOS FUNDAMENTALES

ANÁLISIS JURÍDICO Y DE CASOS

CLARA CASTILLO LARA

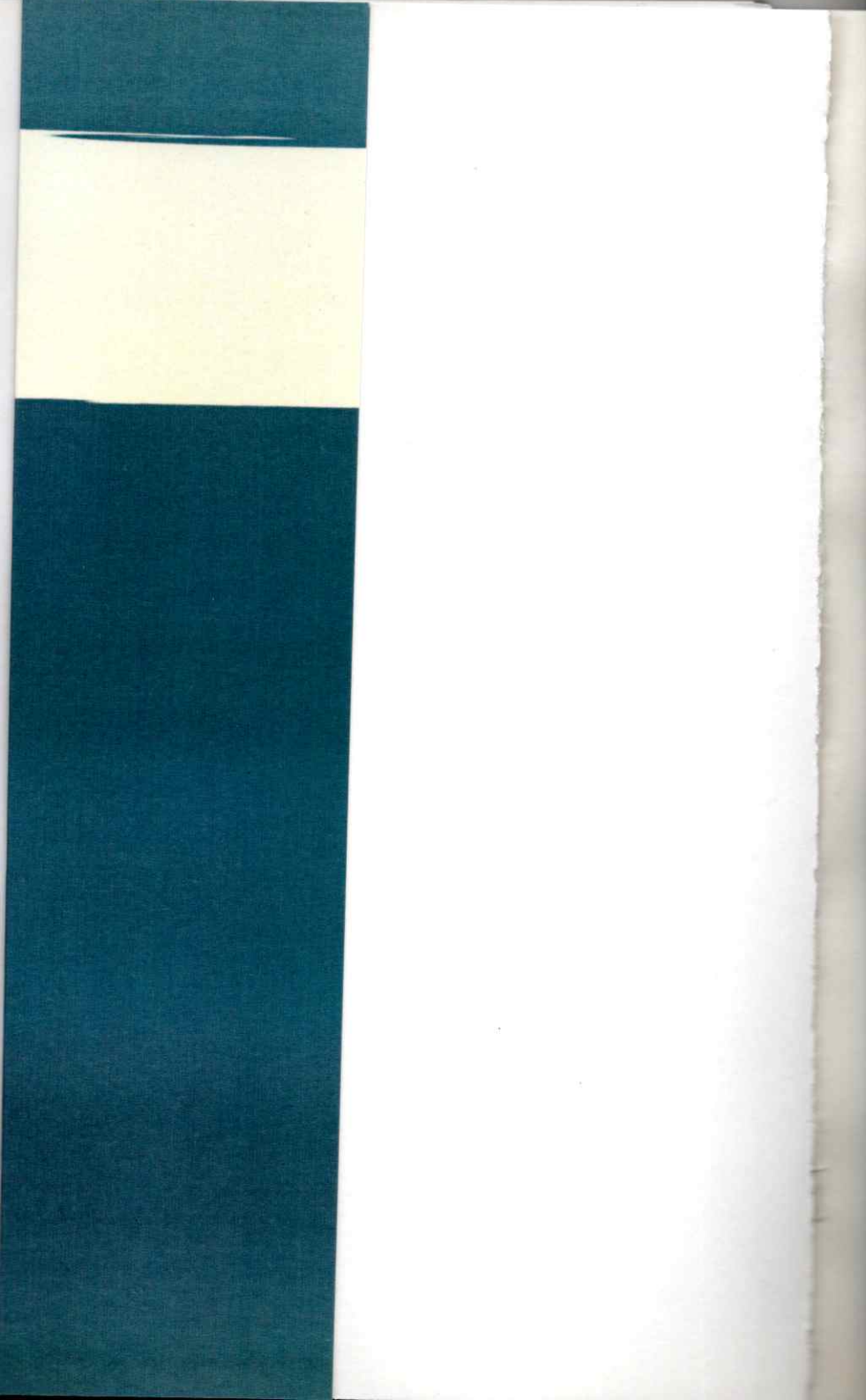
MARTHA ERÉNDIRA ESTRADA GONZÁLEZ

QUETZIQUEL FLORES VILICAÑA

ELSA CRISTINA ROQUÉ FOURCADE

EDICIONES

DERENAT AC



CLARA CASTILLO LARA
MARTHA ERÉNDIRA ESTRADA GONZÁLEZ
QUETZIQUEL FLORES VILICAÑA
ELSA CRISTINA ROQUÉ FOURCADE

DERECHOS FUNDAMENTALES
ANÁLISIS JURÍDICO Y DE CASOS

ediciones
DERENAT AC

Primera edición 2020

Esta colección es arbitrada por pares académicos.

Reservados todos los derechos conforme a la ley

ISBN 978-607-97601-4-4

© Clara Castillo Lara

© Martha Eréndira Estrada González

© Quetziquel Flores Villicaña

© Elsa Cristina Roqué Fourcade

Diseño de portada Tania Soledad García

Revisión editorial Carmen Flores Villicaña

Se prohíbe la reproducción por cualquier medio sin el consentimiento del titular de los derechos patrimoniales de la obra.

ediciones
DERENAT AC

Av. 3, 79, Col. San Pedro de los Pinos,
Alcaldía Benito Juárez, Ciudad de México

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	5
Capítulo I.....	8
REFLEXIONES SOBRE LA VIOLENCIA EN CONTRA DE LAS MUJERES.....	8
De los derechos humanos	9
LOS DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS DE LAS MUJERES	11
LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN EL CAMBIO SOCIAL.....	18
La evolución de la cultura de los derechos humanos	21
Reconocimiento y garantía de los derechos humanos	23
Los derechos humanos de las mujeres	29
Capítulo II.....	42
VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LAS MUJERES	42
El reconocimiento de la violencia contra las mujeres	43
LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES. MÁS QUE UN CONCEPTO	47
LA VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LAS MUJERES	50
Andamiaje jurídico de la violencia contra las mujeres	58
EFICACIA DEL ESTADO EN LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES EN EL ÁMBITO POLÍTICO	72
Capítulo III.....	76
IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN EN UN ESTADO DE DERECHOS.....	76
derechos fundamentales y principios de la función pública	77
Los derechos fundamentales como fin del Estado.....	81
Los valores de la función pública y los derechos fundamentales.....	86
La igualdad a través de la interrelación normativa.....	87
REFERENTES DE LAS ACCIONES PÚBLICAS CONCRETAS PARA LA IGUALDAD Y LA NO DISCRIMINACIÓN	87
a) La “Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer”	90
b) El “Convenio Relativo a la Discriminación (Empleo y Ocupación)”	91

c) <i>Legislación nacional</i>	92
REFERENTE DE LAS ACCIONES PÚBLICAS CONCRETAS: LA PARIDAD	93
LAS ACCIONES PÚBLICAS CONCRETAS: INCREMENTAR LA TUTELA	
COMPENSANDO ASIMETRÍAS	96
CASO DE DISCRIMINACIÓN LEGAL	100
LA PRESUNCIÓN DE DISCRIMINACIÓN PLANTEADA.....	105
 Capítulo IV	109
EL DELITO DE FEMINICIDIO	109
La importancia de la tipificación e investigación del delito de feminicidio	110
Contexto del delito de feminicidio y muertes violentas de mujeres en México.....	111
LA IMPORTANCIA DE LA TIPIFICACIÓN ADECUADA DEL DELITO DE FEMINICIDIO	113
a) <i>Tipos penales que siguen con una adecuada dogmática en el delito de feminicidio</i>	117
b) <i>Tipos penales de feminicidio regulados de manera inadecuada</i>	121
c) <i>Tipos penales que consideran al feminicidio como una agravante del homicidio</i>	123
LA INVESTIGACIÓN DEL FEMINICIDIO EN MÉXICO COMO UNA FORMA DE DEBIDA DILIGENCIA Y DEBIDO PROCESO. ANÁLISIS DE LOS CASOS DE MARIANA LIMA Y KARLA PONTIGO.....	126
 RECAPITULACIÓN.....	138
 BIBLIOGRAFÍA	143

PRESENTACIÓN

Es un libro realizado en el marco de distintos proyectos de investigación que se desarrollan en el Departamento de Derecho de la Universidad Autónoma Metropolitana – Azcapotzalco.

Comprende los avances de la investigación colectiva de 2019 llevada a cabo por las integrantes del Área “Derechos Humanos y Alternatividad Jurídico Social”¹ y del Grupo de Investigación en Derecho Ambiental², así como por la responsable de dos proyectos independientes vinculados al programa “Sistemas y modelos de impartición de justicia”³. Por tanto, cada capítulo constituye aportes concretos de las autoras a distintos proyectos y seminarios.

En el primer capítulo reflexionamos sobre los derechos humanos de la mujer, atendiendo a su origen formal, la Carta de las Naciones Unidas, en tanto primer instrumento jurídico que afirma la igualdad de los individuos y fundamento de toda creación jurídica de carácter internacional. La Carta marca el cambio histórico del discurso político de la mayoría de los países del mundo, por lo que, diversos temas, como el referido a las mujeres, se abordaron allí por vez primera. El presente análisis trata de orientar la reflexión rescatando el acontecer en torno a los esfuerzos jurídicos y los cambios

¹ Aprobado en la Sesión N° 353 del Consejo Divisional Ciencias Sociales y Humanidades del 5 de marzo de 2012.

² Aprobado en la Sesión N° 166 Ordinaria del Consejo Divisional Ciencias Sociales y Humanidades del 14 de diciembre de 2000 así como del programa “Derecho de los Recursos Naturales” y de los proyectos correspondientes.

³ Aprobado en Sesión N° 327 Ordinaria del Consejo Divisional Ciencias Sociales y Humanidades del 26 de Abril de 2013.

tendientes a incrementar la participación integral y efectiva de las mujeres⁴.

En el segundo capítulo analizamos cómo se conforma, en el sentir internacional, la necesidad de garantizar la no discriminación de la mujer. Para ello, examinamos los diferentes instrumentos que se han implementado, con el objetivo de establecer mecanismos normativos que posibiliten, en nuestras sociedades democráticas, la eliminación de la violencia en contra de las mujeres. No sin atender la incorporación de los derechos humanos a la Constitución, de los cuales el Estado es garante de su vigencia, se ha creado un andamiaje jurídico que pretende dar a las mujeres una vida plena y sin violencia. Es las siguientes páginas del capítulo abordamos de manera específica el ámbito político electoral en México, en donde las mujeres tienen una historia joven de participación, pero han logrado incorporar y desarrollar mecanismos de paridad, que permitan y garanticen su participación en los cargos de elección popular.

El capítulo tercero plantea un supuesto caso de discriminación para analizar el derecho a la igualdad como elemento de la política y función estatal en un sistema coherente de derechos y obligaciones. El tratamiento constituye un aporte a los proyectos actualizados⁵ del Programa del Grupo de Investigación en Derecho Ambiental, particularmente en el sentido de la igualdad como un derecho relativo al régimen de acceso, uso, aprovechamiento y explotación de los recursos naturales⁶.

⁴ Será un aporte al proyecto “La participación de las mujeres indígenas en México, S. XXI: Estudio de caso en la Ciudad de México y en el Municipio de Santa María Teopoxco, Oaxaca”, aprobado en Sesión N° 117 Urgente del Consejo Divisional Ciencias Sociales y Humanidades el 21 de enero de 2014.

⁵ Aprobado en la Sesión No. 513 del Consejo Divisional de Ciencias Sociales y Humanidades del 0 de noviembre de 2017.

⁶ De manera especial a los proyectos N° 794 “Derecho, recursos energéticos y desarrollo sustentable” aprobado en Sesión N° 166 del Consejo Divisional de Ciencias Sociales y Humanidades el 14 de diciembre de 2000 y N° 1084 “Régimen jurídico del agua como recurso y como elemento de la naturaleza con

El capítulo cuarto se ocupa del derecho fundamental a la impartición de justicia pronta, completa e imparcial en el concreto caso de las víctimas del delito de feminicidio. Asume la perspectiva de género como el enfoque que corresponde a la tipificación del delito y a la investigación de este, considerando la necesidad de adecuación acorde con los estándares internacionales. El desarrollo y conclusiones de este tendrán impacto en dos proyectos independientes⁷ del programa “Sistemas y modelos de impartición de justicia”.

Las Autoras

Ciudad de México 3 de diciembre de 2019

relevancia para los derechos fundamentales”, aprobado en Sesión N° 513 del Consejo Divisional de Ciencias Sociales y Humanidades el 6 de noviembre de 2017, sin perjuicio de los demás proyectos donde la igualdad es fundamental para el derecho a un ambiente adecuado.

⁷ Proyecto N° 1029 “La disminución de la potestad punitiva a la luz del procedimiento penal acusatorio, oral, adversarial” y “Los derechos humanos analizados a la luz del procedimiento penal acusatorio, oral, adversarial”, ambos aprobados en la Sesión N° 327 del Consejo Divisional de Ciencias Sociales y Humanidades el día del 26 de abril de 2013.

CAPÍTULO I

REFLEXIONES SOBRE LA VIOLENCIA EN CONTRA DE LAS MUJERES

DE LOS DERECHOS HUMANOS

A mediados del siglo pasado las visiones universalistas de la existencia humana eran vistas como una fusión entre individualidad y globalidad; para finales del siglo la especificidad grupal recobró su protagonismo societario, lo que significó un cambio al relativismo posmodernista, donde el ciudadano resaltaba sus particularidades y, los referentes espaciales sobre la existencia por la identidad se evidenciaban. En el tercer milenio esta identidad es cuestionada y se asemeja a las fuerzas de la globalización, su funcionalidad está expuesta a procesos de fragmentación y competición, entre otros.

La discontinuidad y heterogeneidad de los entramados sociales promueven la interacción de diversas identidades. Los ciudadanos confrontan situaciones de una modernidad avanzada en la comprensión de su propia vida individual y colectiva, descubren nuevos horizontes en un entorno de rápidas mutaciones⁸. Estas transformaciones resaltaron por las innovaciones en las telecomunicaciones. En las sociedades plurales contemporáneas, los ciudadanos se adscriben a grupos de referencia, lo que produce una multiplicidad de identidades sociopolíticas, dinámicas y afines. En contraposición a las prescripciones primordialistas, los marcadores identitarios de los ciudadanos se vuelven maleables e imprevisibles. Su expresión, mediante la movilización política o la participación social, depende de circunstancias contingenciales y de variable intensidad⁹.

Los teóricos, vieron un problema en las líneas divisorias de la autoidentificación de los ciudadanos, así como también, en la interpretación de las causas de movilización política relacionadas con las identidades territoriales, además de las identidades múltiples

⁸ Moreno, Luis, *Identidades múltiples y mesocomunidades globales*. Ponencia presentada en el V Simposio de la Asociación Internacional de Ciencia Política, 'Globalización, Naciones y Gobernanza Multinivel: Estrategias y Desafíos', IPSA, Montreal, 24-26 octubre, 2002, p. 2

⁹ *Ídem*.

compatibles y sujetas a una constante interiorización por los miembros de los grupos de adscripción. La interacción entre lo local y lo global, el resurgir de las identidades territoriales, y la incidencia del ámbito meso comunitario en la vida política y social contemporánea, son temas relevantes. Otros ámbitos identitarios también son afectados por la globalización, tales como los relativos a la cultura, el género, las instituciones políticas, la religión y las condiciones sociobiológicas. Este capítulo se circunscribe a los derechos humanos y su relación con el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, el marco general de análisis es el contexto latinoamericano y, en particular, el Estado mexicano¹⁰.

En 1945, tan sólo 30 de los 51 estados soberanos y firmantes originales de la Carta de las Naciones Unidas¹¹ otorgaron a las mujeres el derecho al voto, a pesar de que las Naciones Unidas promocionaron las leyes para igualar los derechos de las mujeres con los de los varones. Por eso, se redoblaron los esfuerzos para lograr los objetivos que requerían de una nueva institución, la cual fue creada en 1946 bajo el nombre de Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW), con el objetivo de contemplar las previsiones sobre el tema de la igualdad de la mujer, especificada en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) de 1948. Esta Comisión tiene como función preparar las recomendaciones y los informes sobre la promoción de los derechos de las mujeres en los ámbitos políticos, económicos, civiles, sociales y educativos, entre otros.

En 1987, la CSW extendió sus actividades a los temas de igualdad, desarrollo y paz, así como también al monitoreo de la aplicación de medidas internacionales y del progreso a todos los niveles. Sin embargo, no incluía la

¹⁰ *Ibidem.* p. 3.

¹¹ La Carta de las Naciones Unidas se firmó el 26 de junio de 1945 en San Francisco, al terminar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional, y entró en vigor el 24 de octubre del mismo año. El Estatuto de la Corte Internacional de Justicia es parte integrante de la Carta.

investigación de particulares, ni la toma de medidas para asegurar los derechos de las mujeres, por eso, al crearse la Comisión de Derechos Humanos y la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer en 1946, además de adoptar la DUDH, también se establecieron las bases para la promoción de la igualdad de sus derechos, en el entendido de que el proceso de identificación de los derechos de las mujeres se inició con base en la investigación sobre la discriminación en su contra, tanto en la ley como en la práctica.

En la redacción de los instrumentos relativos a los derechos de las mujeres participaron la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), además de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), entre otros.

Los derechos civiles y políticos de las mujeres

En el contexto nacional mexicano, se exhortó a los gobiernos a desarrollar leyes y programas sobre los derechos civiles y políticos de las mujeres, entre los que se encuentran el acceso a la educación y al empleo, así como a tratar la violencia en contra de las mujeres, entre otros temas. Entre 1963 y 1975, los distintos gobiernos de los países adoptaron leyes y programas de protección para las mujeres¹². En 1967, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), adoptó la Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer con temas sobre políticas, cambio de actitudes y compromisos políticos, entre otros.

En 1975 se proclamó el Año Internacional de la Mujer, y se llevó a cabo la primera gran Conferencia

¹² Binstock, Hanna, *Hacia la igualdad de la mujer. Avances legales desde la aprobación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, Serie Mujer y Desarrollo, número 24, Santiago de Chile, Organización de las Naciones Unidas, 1998, pp. 9-16.

Mundial del Año Internacional de la Mujer en México, con ello, se consiguió despertar un gran interés social, expandiendo las relaciones entre las Naciones Unidas y las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), relativas a temas de igualdad, desarrollo y paz, como aquellos asuntos a ser atendidos.

En 1976, surgieron los cambios de rol tanto de hombres como de mujeres y las estadísticas evidenciaron que la igualdad de los derechos de las mujeres influía positivamente en el bienestar social. Su efecto jurídico marcó un punto de arranque en el tema de la igualdad, y eso origino la adopción de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), por la Asamblea General en 1979, la cual exigió a todos los gobiernos la eliminación de todas las formas de discriminación y la afirmación del rol de la educación para el desarrollo de las mujeres. En 1980, la Convención junto con la Conferencia Mundial del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz, tuvo como efecto 48 resoluciones con medidas que aseguran sus derechos.

En 1985, la Conferencia Mundial para el Examen y la Evaluación de los Logros del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer, realizada en Nairobi, marco el final de la Década de las Mujeres, y posibilitó la oportunidad para superar los obstáculos y establecer medidas concretas. La Conferencia Mundial produjo las "Estrategias de Nairobi, orientadas hacia el futuro para el adelanto de la Mujer", considerando que los países tienen distintos niveles de desarrollo¹³, y por lo mismo, deben determinar sus prioridades según sus políticas de desarrollo¹⁴ tomando en consideración sus recursos.

¹³ Enríquez Pérez, Isaac, *La transformación de las concepciones sobre el proceso de desarrollo en las políticas públicas mexicanas*, México: UNAM, 2006. p. 14.

¹⁴ Castro Álvarez, Ulises, *Economía de México y Desarrollo Sustentable*. México, Red Académica Iberoamericana Local – Global. 2008, p. 20.

El Informe del Secretario General a la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, en América Latina y el Caribe, de 1990, reveló que no hubo progreso en el tema de las mujeres, de tal suerte que el desarrollo venía a ser tan solo otra ilusión. Los países que ratificaron la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer adoptaron medidas legales para su aplicación y para elevar el *estatus* de las mujeres, a través de la formulación de políticas públicas que les aseguraran la igualdad. En enero de 1995, se presentó otro Informe de avance en la aplicación de las Estrategias de Nairobi, donde se abrían las oportunidades de participación de las mujeres; quienes fueron reconocidas como agentes de cambio y un recurso valioso para el desarrollo.

En 1990, la Cumbre Mundial en favor de la Infancia estableció las metas para la salud, educación y nutrición de las mujeres y sus hijos. En 1992, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo¹⁵, hizo un llamado a la integración de las mujeres en la solución de los problemas ambientales y en la promoción de un desarrollo sustentable. En la décimo séptima reunión de las Naciones Unidas de 1992, se reconoció que el mundo se orienta a asegurar el respeto por los derechos humanos y la libertad en el avance de las oportunidades de participación e igualdad. La mayoría de los países sancionaron medidas para la igualdad, aunque todavía hoy persiste la discriminación en la práctica¹⁶.

La discriminación contra las mujeres se sustenta en un sistema de valores que considera a las mujeres ontológicamente como seres inferiores. Las diferencias biológicas, conductuales y subjetivas que se manifiestan entre hombres y mujeres, son calificadas socialmente como desigualdades a las

¹⁵ Sen, Amartya, *Desarrollo y Libertad*, Buenos Aires: Editorial Planeta, 2000, p. 19

¹⁶ Binstock, Hanna, *Hacia la igualdad de la mujer. Avances legales desde la aprobación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, op. cit., pp. 9-16.

*cuales se les adjudica un valor negativo en la medida que se asume, implícitamente, que el patrón de normalidad es el masculino Las mujeres son más débiles, menos racionales, menos afirmativas, y un largo etcétera, a través del cual no sólo se señalan las diferencias, sino que se las connota negativamente. Este sistema de valores es reforzado a través de las prácticas sociales y de las instituciones que reproducen y perpetúan las desigualdades*¹⁷.

En 1993, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, consideró a los derechos de las mujeres como un elemento esencial en el tema de los derechos humanos. El mismo año, la Asamblea General adoptó la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, con un reporte especial y con recomendaciones de medidas de carácter nacional, regional e internacional, para eliminar la violencia.

El informe preliminar de 1994 propuso redactar un protocolo opcional de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, que permitiera la denuncia de víctimas de violencia, una vez agotadas las instancias locales. En 1995, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, reconoció como pilares fundamentales en la erradicación de la pobreza a las mujeres¹⁸.

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos de 1996, se insistió en que la experiencia de las mujeres y sus necesidades deben formar parte de las políticas sobre vivienda y desarrollo. La culminación de estos esfuerzos fue la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing y el Foro de los ONG's,

¹⁷ Fassler, Clara, *Desarrollo y participación política de las mujeres*. III Conferencia Internacional de la Red de Estudios sobre el Desarrollo Celso Furtado, p. 8
<http://www.redcelsofurtado.edu.mx/archivosPDF/riofassler.pdf> (26-04-2019).

¹⁸ *Desarrollo Humano Indígena*. Informe México 2014 a PNUD, México, 2014, p. 21.

realizadas paralelamente y adoptando el concepto "empowerment". El programa tenía una duración al año 2000 e identificaba 12 áreas críticas para el avance de las cuestiones sobre: mujer y pobreza, desigual acceso a la educación y a la capacitación, desigual acceso a los servicios de salud, violencia contra la mujer, los efectos de los conflictos armados, las desigualdades en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones, la insuficiencia de mecanismos para promover su avance, la inadecuada protección de sus derechos, la desigualdad en el acceso a los medios de comunicación, en el manejo de los recursos para salvaguardar el medio ambiente, la discriminación contra las mujeres y la violación de sus derechos.

La incorporación de la perspectiva de género en la planificación de desarrollo¹⁹, en las políticas y las decisiones en materia socio económica para superar las desigualdades entre hombres y mujeres, derivan de la persistencia de ciertos marcos culturales y de las prácticas socio económicas discriminatorias. Las acciones iban encaminadas a la sensibilización desde la perspectiva de género. La ratificación de la Convención y las reformas constitucionales en México, son resultado de la aprobación de los planes de igualdad. Como avance estratégico el gobierno, antes de ratificar la Convención en 1974, reformó el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), donde estableció la igualdad de los hombres y las mujeres.

El Programa Nacional de la Mujer de 1995-2000, tenía el objetivo político de promover la participación de las mujeres en la vida económica, social, política y cultural del país, para que fuera parte en las decisiones, responsabilidades y beneficios del desarrollo en igualdad de condiciones con el varón. Se trataba de la participación equitativa de las mujeres en las decisiones, responsabilidades y beneficios del desarrollo. Para ello, se crearon y fortalecieron diversas instituciones que

¹⁹ Calderón Vázquez, Francisco José, *Guía de Orientaciones para la Evaluación y Seguimiento de Proyectos de Desarrollo*. México, 2008. p. 8 y ss.

formularan, coordinaran y evaluaran las políticas orientadas a la equidad de género. En México, se creó la Comisión Nacional de la Mujer en 1985, cuya función era coordinar las actividades y proyectos sectoriales en la materia. En 1993, se instaló el Comité Nacional Coordinador para organizar la participación de México en la reunión de Beijing.

El Acuerdo del 21 de octubre de 1996 del Secretario de Gobernación, dispuso establecer un Consejo Consultivo y una Contraloría Social para aplicar el Programa Nacional de la Mujer, y como órgano ejecutor del gobierno federal, se creó la Coordinación General del Programa Nacional de la Mujer, ahora Oficina Gubernamental de la Mujer que depende de la Secretaría de Gobernación, con el encargo de enlazar y coordinar las acciones interinstitucionales para el cumplimiento del Programa Nacional.

Otra de las acciones tuvo como objetivo incorporar las legislaciones nacionales y los principios y normas internacionales, para asegurar la participación equitativa de las mujeres en todos los ámbitos sociales, así como también establecer los mecanismos institucionales y los servicios para su cumplimiento. Para lo cual, se efectuaron las siguientes acciones: adecuar la legislación a las normas internacionales, encuadrar la legislación a la CEDAW, y a las directrices de las declaraciones y acuerdos internacionales. La finalidad era que el Programa Nacional de la Mujer promoviera los mecanismos para revisar leyes y evitar la discriminación por razones de género.

Un objetivo más fue asegurar a las mujeres la igualdad de oportunidades en el acceso laboral, buenas condiciones de trabajo, incluida la remuneración y el acceso a los recursos productivos, a las tecnologías y a los puestos directivos. Y aunque aumentó la participación de las mujeres al mercado laboral, aún persisten los problemas estructurales, toda vez que las mujeres siguen enfrentando dificultades para su acceso y permanencia en el mercado laboral, puesto que aún se concentran sus oportunidades en las ocupaciones más desvaloradas,

además de la carga de las responsabilidades domésticas, la precariedad de las condiciones laborales y la discriminación salarial.

Cabe resaltar que, en México, la Constitución de 1917 ya establecía en los derechos laborales que las mujeres fueran contratadas sin discriminación y percibieran un salario igual al del varón por el mismo trabajo. En la Ley Federal del Trabajo, ya se protegía la igualdad de salarios, condiciones de trabajo, el derecho a la capacitación, a la seguridad social y a las licencias de maternidad y lactancia.

El Programa Nacional de la Mujer, garantiza el respeto y la protección de los derechos laborales a las mujeres, con la formulación de normas para mejorar las condiciones laborales y su capacitación para el trabajo. También establece mecanismos para asegurar el respeto de los derechos de las trabajadoras y su acceso a los sistemas de previsión y seguridad social, vigilando el cumplimiento de la Ley Federal del Trabajo para evitar la discriminación, la segregación ocupacional, la disparidad remunerativa, además de facilitar las oportunidades de ascenso.

En 1997 el Reglamento Federal de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente en el Trabajo estaba vigente. En él se protege de ciertos trabajos y condiciones a las mujeres en período de gestación y de lactancia. Para 1991 ya se había aprobado una modificación al Código Penal para tipificar el delito de hostigamiento sexual, el cual aplicaba sanciones de 30 días de salario mínimo y ocho meses de cárcel a cualquier persona que, haciendo uso de su poder, buscara favores sexuales de trabajadoras con las que tuviera una relación de autoridad.

Otro objetivo, era el de garantizar a las niñas y mujeres el acceso a una educación que las preparara para el ejercicio de sus derechos, con la participación equitativa en los niveles de decisión y en las responsabilidades familiares y domésticas. Los informes de los países para Beijing acordaron que la discriminación en el sistema educativo no se encontraba en el acceso al sistema, sino

en la calidad de la enseñanza, puesto que hay una cuestión oculta de género en la transmisión del conocimiento. La forma de contrarrestar la discriminación requiere de una especial capacitación a los educadores y una equilibrada normativa sobre los contenidos y los comportamientos discriminatorios.

Asegurar que las mujeres contarán con atención a la salud, respetando su identidad étnica y cultural, fue otro de los objetivos. Ahora bien, el acceso de las mujeres a los servicios integrales de atención de la salud incluye, entre sus acciones, la aplicación de la norma oficial mexicana de los servicios de planificación familiar. Los problemas de salud de las mujeres deben ser de promoción y prevención. Otra cuestión refiere la participación equitativa en el diseño y manejo de las políticas de medio ambiente, cuyo Programa Nacional de la Mujer incluye reforzar el papel que desempeñan las mujeres en el uso y aprovechamiento de los recursos naturales, apoyando su capacitación y apropiación de tecnologías, para un mejor nivel y calidad de vida.

La participación de las mujeres en el cambio social

En el Plan Nacional de la Mujer, la idea era lograr el acceso equitativo a las estructuras de poder y a la toma de decisiones, a través de mecanismos que permitieran su participación en el desarrollo de la democracia²⁰. Las acciones propuestas tenían dos objetivos: 1) promover y garantizar el acceso equitativo al ejercicio del poder en los niveles legislativo, judicial, ejecutivo, directivo y de planificación, y 2) promover acciones para la participación y representación política de las mujeres en empresas, sindicatos, partidos políticos y demás espacios formales e informales de la sociedad civil.

Por eso, en México, se crea la Ley General de Población, cuyo objetivo es promover la participación

²⁰ Huntington, Samuel P, *El choque de las civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Traducción de: José Pedro Tosa Abadía, 4ª reimpresión, Buenos Aires: Paidós, 2001. p. 63.

integral y efectiva de las mujeres en los procesos económicos, políticos, sociales y culturales, además de propiciar las condiciones para que tome parte activa en las decisiones, responsabilidades y beneficios del desarrollo en igualdad de condiciones con el varón. El Reglamento de esta Ley, establece evitar el abuso y la discriminación, individual o colectiva, hacia la mujer e impulsar medidas para lograr la igualdad de derechos y oportunidades para hombres y mujeres.

El Programa Nacional de la Mujer establecía, como acción prioritaria, fortalecer las capacidades de las mujeres y promover su participación en todos los niveles y ámbitos, proponía, también, revisar las normas federales y las locales, para asegurar su congruencia con el principio constitucional de igualdad jurídica del hombre y la mujer, así como promover la participación de las mujeres en los puestos de dirección y en las instancias de toma de decisión de los tres poderes, empresas, sindicatos, partidos políticos y demás espacios organizados.

El tema de los derechos humanos trata de asegurar el carácter universal, inalienable, indivisible e integral de los derechos humanos, y su respeto y protección en un ambiente propicio. En ese sentido, las acciones son para consolidar el respeto de los derechos humanos de todos, y especialmente de las mujeres, priorizando la eliminación de la violencia y de la discriminación con razón del sexo, de la pobreza y de las diferencias étnicas y raciales. De lo que se trata es de promover acciones que visibilicen la violencia en contra de la mujer, para lograr su eliminación, además de sensibilizar a los medios de comunicación sobre la cultura de la violencia y la imagen discriminatoria que presentan de la mujer. Cabe mencionar que la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, realizada en Viena en 1993, logró dos avances: la aprobación por Asamblea General de la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer y, el acuerdo para que la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas nominara un relator especial sobre la violencia contra la mujer.

En 1994, la Organización de los Estados Americanos (OEA), aprobó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer y el Programa de Acción Regional, para que inste a los Estados miembros a implementar, en su sistema local, la Convención. Es de subrayar que México, hasta entonces, carecía de una ley sobre la violencia en contra de la mujer, y los mecanismos legales que preveían la sanción de la violencia en su contra, eran los que se establecían en los códigos penales, al referirse a los delitos contra la vida y la integridad corporal. Fue en el año de 1991 cuando se reformó el Código Penal y el Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal en materia de delitos sexuales²¹. Actualmente, es un Código Nacional de Procedimientos Penales a partir de 2014.

En 1993, se aprobaron reformas a la CPEUM con el propósito de establecer obligaciones para el Estado, que incluían brindar asistencia jurídica a las víctimas de delitos sexuales y el derecho a la reparación del daño con atención médica urgente. A partir de 1996 rige para el Distrito Federal la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar.

²¹ Decreto por el que se expide el Código Nacional de Procedimientos Penales. DOF 05-03-2014.

Decreto por el que se expide la Ley Nacional de Extinción de Dominio, y se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales, de la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, de la Ley de Concursos Mercantiles y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. DOF 09-08-2019.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley de Seguridad Nacional, del Código Nacional de Procedimientos Penales, del Código Fiscal de la Federación y del Código Penal Federal. DOF 08-11-2019

Código Nacional de Procedimientos Penales Última reforma publicada el 22 de enero de 2020.
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cnpp.htm>

El Programa Nacional de la Mujer, prevé la revisión y actualización de códigos, leyes y reglamentos para tipificar los delitos sexuales, así como al acoso sexual, además de prevenir y castigar los delitos de violencia. Allí surgió la propuesta de modificación en materia civil, penal y procedimental. En lo civil, se incluía entre los derechos el respeto a la integridad física y emocional, el de extender el concepto de familia para proteger a las personas que cohabitan en la misma casa, aún si no están legalmente unidas. Anteriormente, la violencia era causal de divorcio y pérdida de la patria potestad de los hijos, el procedimiento facultaba al juez para dictar medidas provisionales inmediatas. En materia penal, se incluyó y tipificó la violencia familiar como delito, aunque esa modificación requería una revisión teórica doctrinaria más cuidadosa, puesto que exigía un requisito *sine qua non* de que la violencia fuera reiterada.

LA EVOLUCIÓN DE LA CULTURA DE LOS DERECHOS HUMANOS

Los Estados Unidos Mexicanos forman parte de la ONU y de la OEA, razón por la cual, puede adoptar documentos de carácter declarativo o bien adherirse a cualquier tratado emanado de tales organismos o sus órganos subsidiarios, según convenga a sus intereses. La Ley sobre la Celebración de Tratados, constituye el documento que regula la celebración de tratados y acuerdos internacionales, para el territorio nacional. Esta Ley señala que un tratado es el convenio regido por el Derecho Internacional Público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y los sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos, de conformidad con la fracción I del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²², en donde se señala que los

²² Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado: I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los

Tratados Internacionales deberán ser aprobados por el Senado y serán Ley Suprema de toda la Unión cuando estén de acuerdo con la misma, en los términos del artículo 133 de la propia Constitución²³. Respecto a los plenos poderes, es el Presidente de la República el encargado de otorgarlos, para ello, designa personas que representan a los Estados Unidos Mexicanos en cualquier acto relativo a la celebración de tratados.

Lo anterior, tiene que ver con la Ley sobre la Celebración de Tratados, donde se manifiesta que el Senado es el órgano facultado para aprobar los tratados celebrados por el Presidente de la República. Los representantes mexicanos pueden firmar un tratado, y, posteriormente, ratificarlo para ser considerado como definitivo. La ley mexicana señala que la voluntad del país para obligarse por un tratado se manifiesta a través del intercambio diplomático, canje o depósito del instrumento de ratificación, adhesión o aceptación, actos mediante los cuales se notifica la aprobación del Senado para la adopción del tratado en cuestión. La Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) es la instancia encargada de coordinar las acciones para la celebración de tratados, así como de formular opinión acerca de la conveniencia de suscribirlo e inscribirlo en el registro correspondiente.

informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso. Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos; Fracción reformada DOF 06-12-1977, 12-02-2007. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, México 2020

²³ Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas. Artículo reformado DOF 18-01-1934, 29-01-2016 *Ídem*.

RECONOCIMIENTO Y GARANTÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS

Lograr un nivel de reconocimiento y garantía de los derechos, ha sido resultado de una lenta evolución respecto de la forma de entender y valorar la función legitimadora que los derechos humanos cumplen hoy, como elementos materiales esenciales de los sistemas democráticos²⁴. En consecuencia, tal evolución permite comprender que, en primer lugar, la democracia radica en el respeto de formas y procedimientos democráticos para elegir a los representantes y gobernantes, quienes se comprometen a respetarlos, pues su esencia se constituye por el reconocimiento, respeto, efectividad, eficacia²⁵ y garantía de los derechos.

Sin embargo, no procede hablar, en segundo lugar, de un sistema democrático, aun y cuando en él se produzca la elección de sus gobernantes, si no consiguen cumplir los procedimientos establecidos, y si a la vez, materialmente no se respeta la dignidad de los gobernados, y además, si su actuación es arbitraria, intolerante o irrespetuosa de las minorías, pues no es posible limitar el concepto de democracia sólo con el respeto a la voluntad de la mayoría ciudadana, pues ésta también corre el riesgo de equivocarse y ser intolerante, arbitraria, avasalladora u opresora²⁶ o vulneradora de los derechos. En este sentido, los derechos no son elementos accesorios a la democracia, algo que puede o no

²⁴ Remotti Carbonell, José Carlos, *La Corte Interamericana de Derechos Humanos. Estructura funcionamiento y jurisprudencia*, Barcelona: Instituto Europeo de Derecho, 2003, p. 19.

²⁵ Correas, Oscar, *Introducción a la sociología jurídica*, México: ed. Fontamara, 1999, p.179.

²⁶ Ibarra Palafox, Francisco A, *¿Pueden los derechos de las minorías tener algún sentido en una Constitución liberal?*, en Carbonell, Miguel. Coordinador de *"Derechos Fundamentales y Estado. Memoria del VII Congreso de Derecho Constitucional"*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 817. Y Remotti Carbonell, José Carlos, *La Corte Interamericana de Derechos Humanos. Estructura funcionamiento y jurisprudencia*.

otorgarse de buena fe²⁷, se limita o se anula, que se respeta y garantiza o no, sin afectar la legitimidad del sistema, sino al contrario, los derechos vienen a ser elementos esenciales para que el sistema pueda ser considerado como democrático²⁸.

Esta consideración de los derechos y el compromiso de respetarlos, protegerlos y garantizarlos²⁹, se proyecta a la estructura, organización y funcionamiento de todo el Estado soberano. Otra característica de la evolución en la forma de entender y valorar la función legitimadora material de los derechos está referida al carácter objetivo y subjetivo³⁰, asumido por los derechos. Así, al violar un derecho se atenta contra la persona que la sufre (carácter subjetivo)³¹, y también, contra el ordenamiento jurídico que lo ha reconocido y garantizado (carácter objetivo)³². Entonces, la violación de un derecho afecta a la víctima, pero también al ordenamiento jurídico. Por eso, no basta que los derechos sean reconocidos, sino que han de ser reales, efectivos y garantizados, de ello, no puede desprenderse que los derechos sean absolutos. Al

²⁷ García Ramírez, Sergio, *Estudios Jurídicos*, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 293.

²⁸ Remotti Carbonell, José Carlos *La Corte Interamericana de Derechos Humanos. Estructura funcionamiento y jurisprudencia*, op. cit., p. 20.

²⁹ Ambos, Kai, *Nuevo Derecho Penal Internacional*, México: INACIPE, 2003, pp. 41-43.

³⁰ Correas, Oscar, *Acerca de los derechos humanos. Apuntes para un ensayo*. México: Ediciones Coyoacán, 2003, pp. 110-111.

³¹ Méndez Silva, Ricardo, *El vaso medio lleno, La declaración Universal de los Derechos Humanos*, en Fix Zamudio, Héctor. Coordinador, *“México, las declaraciones de Derechos Humanos”*. México: UNAM, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, p. 55.

³² Remotti Carbonell, José Carlos. *La Corte Interamericana de Derechos Humanos. Estructura funcionamiento y jurisprudencia*, op. cit., p. 20.

contrario, los derechos pueden ser limitados, porque en un estado democrático los límites a los derechos surgen.³³

a) Específicamente de la norma cuando se ha reconocido un derecho, como, por ejemplo, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se reconoce el derecho a asociarse (artículo 9 Constitucional)³⁴.

b) Límites que pueden surgir del conflicto de un derecho, con uno o varios derechos del mismo nivel o rango normativo de reconocimiento.

c) Del conflicto del derecho con uno o más bienes jurídicos, tal como puede ser la seguridad ciudadana, el orden o seguridad o salud pública, los cuales pueden fundamentar la imposición de ciertos límites a los derechos.

d) De la legislación que desarrolle o regule el ejercicio de los derechos, puesto que gran número de éstos requiere, para su puesta en práctica, de una normativa que regule su ejercicio, y al hacerlo, puede

³³ Freixes SanJuan Teresa, *La constitución y el sistema de derechos Fundamentales y libertades Públicas*. En Álvarez Conde, Enrique. *Administraciones públicas constitución. Reflexiones sobre el 20 aniversario de la Constitución española de 1978*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1998, pp. 158 y ss. Y Remotti Carbonell, José Carlos *La Corte Interamericana de Derechos Humanos. Estructura funcionamiento y jurisprudencia*, op. cit., pp. 20-21.

³⁴ Artículo 9o. No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: Porrúa, 2019.

establecer límites o restricciones, como con el derecho al debido proceso³⁵.

En este caso, la normativa de desarrollo debe estar dirigida a establecer las vías y procedimientos adecuados que garanticen la plenitud en el ejercicio de los derechos³⁶. El establecimiento de límites a los derechos significa que los estados tienen la obligación de cumplir con los siguientes requisitos que deben:³⁷

a) estar previstos conforme a derecho (principio de legalidad)³⁸.

a) ser necesarios en una sociedad democrática.

b) ser proporcional a la finalidad perseguida y no a la causa que lo origine.

c) estar acompañados de suficientes garantías para legitimar la imposición de límites a los derechos, estableciendo mecanismos de garantía que impidan, o reparen los abusos que su aplicación origine³⁹.

Una característica más de la evolución, en la forma de considerar y entender los derechos en los estados democráticos, está en la superación de la

³⁵ García Ramírez, Sergio, *Estudios Jurídicos*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 291.

³⁶ Remotti Carbonell, José Carlos *La Corte Interamericana de Derechos Humanos. Estructura funcionamiento y jurisprudencia*, op. cit., p. 21.

³⁷ Freixes SanJuan Teresa, *La constitución y el sistema de derechos Fundamentales y libertades Públicas* en Álvarez Conde, Enrique “*Administraciones públicas constitución. Reflexiones sobre el 20 aniversario de la Constitución española de 1978*”, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1998, pp. 158 y ss. Y Remotti Carbonell, José Carlos *La Corte Interamericana de Derechos Humanos. Estructura funcionamiento y jurisprudencia*, op. cit., p. 22.

³⁸ Correas, Oscar, *Acerca de los derechos humanos. Apuntes para un ensayo*, México: Ediciones Coyoacán, 2003, p. 77 y ss.

³⁹ Remotti Carbonell, José Carlos, *La Corte Interamericana de Derechos Humanos. Estructura funcionamiento y jurisprudencia*, op. cit., pp. 21-22.

posición tradicional del estado como soberano, y de las personas como sus súbditos. Pues en un sistema democrático, las personas asumen la condición de ciudadanos como sujetos plenos de derechos, donde el estado se configura como un ente al servicio de estos ciudadanos y no al contrario⁴⁰. Desde esta perspectiva, se debe reformular, también, el concepto de soberanía estatal, en el sentido de que un estado democrático⁴¹ no pueda entenderse como un escudo para cometer arbitrariedades, porque un estado no puede ampararse en la soberanía para cometer violaciones de derechos y que el resto de la comunidad internacional no pueda opinar ni objetar al respecto por tratarse de asuntos internos de otros países⁴². Por el contrario, la soberanía en un sistema democrático implica el ejercicio del poder para el servicio y protección de sus gobernados y sus derechos.

De tal forma que se puede entender la aceptación por parte de los Estados, de la configuración de la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁴³, como órgano de naturaleza jurisdiccional, cuyas sentencias son de obligado cumplimiento, al que se puede acceder cuando los órganos internos, encargados de garantizar⁴⁴ la tutela de los derechos, no actúan en su defensa y asumen la autoría de las violaciones, la complicidad o el encubrimiento de su perpetración. Así, la forma de entender los derechos tiene que ver con la consolidación en los estados democráticos,

⁴⁰ *Ibídem*, pp. 22-23.

⁴¹ Villán Durán, Carlos, *Curso de Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Madrid: Ed. Trotta, 2002, p. 87.

⁴² Remotti Carbonell, José Carlos, *La Corte Interamericana de Derechos Humanos. Estructura funcionamiento y jurisprudencia*, op. cit., p. 23.

⁴³ Martín, Claudia, *La Corte Interamericana de Derechos Humanos: funciones y competencias* en “*Derecho Internacional de los Derechos Humanos*”. Claudia Martín y et. al. Compiladores, México: Ed. Fontamara, Universidad Iberoamericana, College of law, American University, 2004, p. 209 y ss.

⁴⁴ Corcuera Cabezut, Santiago, *Derecho Constitucional Internacional de los Derechos Humanos*. Colección de textos jurídicos universitarios, México: Ed. Oxford, 2002, pp. 36-37.

respecto del valor normativo y vinculante⁴⁵ de los textos constitucionales⁴⁶, sin considerarlos un mero acuerdo político o norma programática, que, para poder ser aplicada o alegada, tendría que ser materializada por leyes posteriores.

Actualmente en los sistemas democráticos, la obligatoriedad del respeto y cumplimiento de las previsiones constitucionales, por parte de los órganos, poderes e instituciones públicas y civiles, hace que ante la vulneración de los derechos se recurra a los órganos independientes e imparciales del poder judicial, y/o ante los tribunales, para que promuevan, garanticen o repongan y sancionen a los responsables, penal, civil y políticamente, e impongan las reparaciones pertinentes⁴⁷. La evolución alcanzó el valor jurídico asumido en los tratados y convenios referidos a la protección y garantía de los derechos humanos⁴⁸.

Tradicionalmente, el incumplimiento de las previsiones contenidas en los tratados generaba responsabilidad de carácter internacional que podía acarrear, para el Estado, boicots o embargos, pudiendo originar un conflicto grave. La responsabilidad por el incumplimiento de los tratados era de tipo internacional y los tratados no eran alegables a nivel interno ante los tribunales⁴⁹. Actualmente eso ha cambiado, y gran parte

⁴⁵ García Ramírez, Sergio, *Estudios Jurídicos*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 294.

⁴⁶ Corcuera Cabezut, Santiago, *Derecho Constitucional Internacional de los Derechos Humanos*, op. cit., p. 23.

⁴⁷ García Ramírez, Sergio, *Estudios Jurídicos*. México, op. cit., pp. 310-311.

⁴⁸ Valencia Villa, Alejandro, *Los sistemas internacionales de protección a los derechos humanos*, en “*Derecho Internacional de los Derechos Humanos*”. Claudia Martín y et. al. Compiladores, México: Ed. Fontamara, Universidad Iberoamericana y College of law, American University, 2004, p. 119 y ss.

⁴⁹ Remotti Carbonell, José Carlos, *La Corte Interamericana de Derechos Humanos. Estructura funcionamiento y jurisprudencia*, op. cit., p. 24.

de las constituciones democráticas establecen los procedimientos a través de los cuales los tratados de derecho se integran como norma jurídica⁵⁰ a su ordenamiento, a partir de lo cual, los poderes, órganos e instituciones públicas, están obligados jurídicamente a respetarlos, aplicarlos y garantizarlos, y los ciudadanos pueden alegarlos ante los tribunales domésticos.

LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES

Del compromiso de los Estados de la región para promover y proteger los derechos de las mujeres se tiene conocimiento desde 1928, año en que la Sexta Conferencia Internacional de los Estados Americanos creó la Comisión Interamericana de Mujeres, como respuesta a la presión de los defensores de los derechos feministas de América. La CIM fue el primer organismo intergubernamental en el mundo, creado para luchar por los derechos de las mujeres.

En ese tiempo, las mujeres vivían en condiciones de desigualdad jurídica y tenían pocas oportunidades de acceso a la educación, al poder político y al económico, y el sufragio se había logrado en dos países solamente. Por tal motivo, durante mucho tiempo la CIM se dedicó a la lucha para obtener los derechos civiles y políticos de la mujer. Desde el principio, suministró datos y estudios sobre la condición jurídica y social de la mujer en cada país miembro, convirtiéndose en un foro para que los gobiernos discutieran los distintos tópicos relativos a los derechos de las mujeres, y, dependiendo de los resultados, asumieran compromisos respecto al tema.

En 1933, durante la 7ª Conferencia Internacional Americana, la CIM adoptó la Convención Interamericana sobre la Nacionalidad de la Mujer, en adelante CINM, donde se declara que la mujer puede mantener su nacionalidad de origen al casarse con un extranjero. Esta

⁵⁰ Bobbio, Norberto, *Teoría General del Derecho*, Colombia: Editorial Temis, 1992, p. 20 y ss.

Convención sentó precedente al constituirse en el primer instrumento sobre los derechos de las mujeres, y fue el primer avance en la evolución jurídica vinculado con los derechos de las mujeres en América⁵¹.

En 1938, la Octava Conferencia Interamericana aprobó la "Declaración de Lima en Favor de los Derechos de la Mujer", y en el año 1948, la Novena Conferencia Internacional Americana, adoptó dos tratados elaborados por la CIM: a) la Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer (CICDPM) donde se expresa que el derecho al voto y a ser votado para un cargo nacional no se negará ni se restringirá por razones de sexo, y b) la Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer (CICDCM), documento donde se plasma que los Estados Americanos convienen en otorgar a las mujeres los mismos derechos civiles de que gozan los hombres.

Lo mismo que la Convención sobre la Nacionalidad, fueron dos tratados que sentaron precedente, pues se adelantaron con una diferencia de cuatro años a la Convención de las Naciones Unidas sobre la Concesión (CICDCM). Estas convenciones son la base sobre la que se asentó la igualdad de derechos en el sistema interamericano. Para cuando se adoptó el concepto de "derechos" se había extendido más allá de lo político y civil, al abarcar, también, aspectos económicos, sociales y culturales, convirtiéndose en lo que ahora se conoce como: "derechos humanos". Esta concepción se encuentra en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (ADDH) adoptada por la OEA en el año 1948. Aquí se consagran "*los derechos esenciales*" de las personas: el derecho a la vida, la libertad, la seguridad y la integridad de la persona, la educación, la salud y el trabajo, entre otros. Se estipula, también, el marco normativo para el establecimiento y desarrollo del sistema

⁵¹ Lomellín, Carmen, "*Breve historia de la protección de los derechos humanos de las mujeres en el sistema interamericano*", http://palestra.pucp.edu.pe/pal_int/impresora/derechos/lomellin.htm (01-01-2018).

interamericano respecto a la defensa y protección de los derechos humanos.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), fue creada en el año de 1959 para promover tanto el cumplimiento como la protección de los derechos humanos. Diez años después, la Asamblea General de la OEA adoptó la Convención Americana sobre Derechos Humanos (ADH), conocida como el Pacto de San José, en el año de 1969 y su Protocolo Adicional en 1988, además creó la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en 1978, establecida con la finalidad de resolver los casos que se le sometan de supuestas violaciones de los derechos humanos protegidos por la Convención. En 1987, fue adoptada la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; en el año 1991, el Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, relativos a la Abolición de la Pena de Muerte⁵²; y en 1994, la Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas (CDFP)⁵³.

⁵² Protocolo a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos Relativo a la Abolición de la pena de muerte. El ocho de junio de mil novecientos noventa, en la ciudad de Asunción, Paraguay, se adoptó el Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte. El Protocolo mencionado fue aprobado por la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión, el veinticuatro de abril de dos mil siete, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del treinta de mayo del propio año. El instrumento de adhesión, firmado por el Ejecutivo Federal a mi cargo el veintiocho de junio de dos mil siete, fue depositado ante el Secretario General de la Organización de los Estados Americanos el veinte de agosto del propio año, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 del Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte. Por lo tanto, para su debida observancia, en cumplimiento de lo dispuesto en la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgo el presente Decreto, en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, el día dos de octubre de dos mil siete.

⁵³ *Ídem*.

En la Convención ADH se establece la igualdad y la no-discriminación basada en las diferencias por motivo del color, sexo, idioma, religión, entre otros, sin embargo, omite hacer referencia específica a los derechos humanos de las mujeres, sólo menciona el tema del tráfico de mujeres, la igualdad de derechos y la equivalencia de responsabilidades de los cónyuges en el matrimonio.

En la década de los ochentas, el movimiento mundial de mujeres se interesó por promover sus derechos humanos, con el fin de prevenir y erradicar los problemas de violencia y discriminación por razones de género. En 1993, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en Viena, reconoce, por primera vez, que la violencia y la discriminación en contra de las mujeres por razón del género, constituyen una violación de sus derechos humanos, por lo que requieren de un tratamiento especial para su combate y de instrumentos específicos para su erradicación.

La CIM desarrollaba ya el tema de la violencia de género desde el año de 1990. En 1994, promovió y obtuvo la adopción, por la Asamblea General de la OEA, de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, conocida también como Convención de Belém Do Pará, que es un instrumento normativo donde se expresa que la violencia contra la mujer es una clara violación de los derechos humanos, en los ámbitos de las esferas pública y privada. La Convención de Belém Do Pará, fue el primer tratado internacional que aborda el tema de la violencia contra las mujeres, entró en vigor en 1995 y ha sido ratificada por 30 países miembros de la OEA⁵⁴.

En atención a los resultados de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, la CIDH creó, en 1994, la Relatoría Especial de los Derechos de la Mujer, con el fin de analizar, informar y recomendar a los Estados respecto a las legislaciones nacionales, así como a las prácticas sobre los derechos de la mujer, en cumplimiento de las obligaciones asumidas. En 1998, la CIDH publicó el

⁵⁴ *Ídem.*

Informe sobre la Condición de la Mujer en las Américas, documento preparado por la Relatoría en donde se analiza el cumplimiento, por parte de los Estados miembros de la OEA, respecto de las obligaciones establecidas en los tratados y las declaraciones sobre los derechos de la mujer, además de presentar recomendaciones para los países miembros.

Dentro de las funciones de la CIDH están las de examinar las peticiones individuales vinculadas con denuncias de violación a los derechos humanos. Recientemente se informó un incremento en el número de peticiones relacionadas con el género. Así, la Comisión se ha pronunciado en casos sobre el tratamiento discriminatorio que sufren las mujeres casadas, en áreas como la propiedad y la familia; el deber de los Estados de actuar ante la violencia doméstica y el uso sistemático de la violación de mujeres como forma de tortura, entre otros.

De igual manera, la Comisión establece la responsabilidad del Estado, le formula recomendaciones sobre las medidas que éste debe tomar, con la intención de reparar las consecuencias relacionadas con la investigación, enjuiciamiento y castigo de los responsables, así como la reparación del daño a la víctima. Realiza visitas a los países de la región, analiza temas de derechos humanos de las mujeres, les otorga específica atención en las conclusiones y recomendaciones en los informes. Si bien la Relatoría de los Derechos de las Mujeres tiene un interés en la mujer, los temas de derechos humanos relacionados con el género son tratados en todos los mecanismos de la CIDH.

La violencia contra las mujeres sigue manifestándose con fuerza en diversas formas y tiempos, tanto de paz como de guerra, y, a partir de 1998 se agudizó, los perpetradores fueron variados, desde simples individuos y funcionarios públicos, hasta compañeros sexuales. Las mujeres fueron violadas y sometidas a diversos tipos de agresiones por parte de los soldados durante épocas de guerras intestinas; también fueron víctimas de agresiones sexuales cometidas por operadores de la ley mientras estaban detenidas; violadas

en campos de refugiados por otros refugiados, la policía local o los militares; y víctimas de violencia sexual por pertenecer a la clase social baja. Los movimientos de derechos humanos de las mujeres continuaron hasta el año 1998, cuando consiguieron mejorar las medidas gubernamentales para impedir la violencia en su contra en algunos países.

Sin embargo, muchas de las medidas gubernamentales que se implementaron en respuesta a la violencia en contra de las mujeres fueron inadecuadas. De las investigaciones reportadas por *Human Rights Watch*, se evidencia que algunos legisladores centraron la atención en la violencia sexual y doméstica, misma que enfrentó barreras estructurales para el acceso a las reparaciones y protección jurídica, frente a las nuevas agresiones. En países como Bosnia, Perú, Sudáfrica y Rusia, las autoridades calificaron a la violencia doméstica como un delito menor, porque tenía que ver con compañeros íntimos, y, al perpetuarse en el ámbito privado, las mujeres carecieron de apoyo para denunciar las agresiones. En lugar de ayudar a las víctimas a presentar su denuncia, la policía solía acusarlas de ser malas esposas. En el Perú, las víctimas de violencia doméstica informaron que la policía les preguntaba sobre su conducta, pues si no se ajustaba a los gustos del marido eran acusadas de provocar la agresión. En la Bosnia de la posguerra, la policía se negaba a intervenir en conflictos sobre violencia doméstica.

Los distintos gobiernos de los países no mostraron interés alguno cuando les plantearon la prevención y la condena de otras formas de violencia contra las mujeres, como por ejemplo la violencia durante la guerra y la posguerra, así como aquella sufrida durante detenciones estatales. Las guerras civiles no sólo convirtieron a las mujeres en víctimas de agresiones sexuales, sino que, además, las obligaron a huir de sus países hacia los campos de refugiados, en donde también fueron victimizadas.

En 1998, Human Rights Watch efectuó una serie de investigaciones sobre la violencia contra las

*mujeres ejercida por individuos en India e Indonesia; la violencia en tiempos de guerra y los abusos de la posguerra en Argelia, Bosnia, Sierra Leona y Tanzania; y, en los Estados Unidos, los abusos de mujeres detenidas*⁵⁵.

La discriminación de sus derechos y los usos y costumbres, mantuvieron a las mujeres en una posición subordinada, inferior, que las convirtió en víctimas potenciales de violencia sexual y doméstica. Los sistemas judiciales no consideraban seria la investigación, ni condenaban los actos de violencia contra las mujeres. La impunidad estuvo presente, rebajando todavía más el estatus secundario de las mujeres hasta consolidarlo, de tal suerte que, en distintos países, fue la policía el más pertinaz impedimento para evitar el trámite de las denuncias sobre la violencia, ejercía su autoridad de manera indebida y arbitraria, pues decidía cuales eran las denuncias aceptadas y desalentaban a las mujeres a presentarlas. Como ejemplo, a la policía pakistaní no le interesaba la alarmante violencia ejercida contra las mujeres cuando eran quemadas; un informe de 1998 sobre la quema de novias, redactado por la Asociación de Mujeres Progresistas, denunciaba la negligencia gubernamental para responder a esa violencia, mientras la costumbre de la quema de mujeres pakistaníes continuaba, eran novias sacrificadas en "fuegos accidentales" provocados por sus maridos o su familia política.

Los prejuicios contra las víctimas de la violencia doméstica también quedaron de manifiesto en el sistema judicial, algunas mujeres que consiguieron que la policía tramitara la investigación de sus casos, enfrentaron a los sistemas judiciales que le otorgaron más valor a la unidad familiar que a la seguridad de las martirizadas. En Perú, los jueces enviaban a las víctimas y a los victimarios a

⁵⁵ Human Rights Watch, *Derechos Humanos de la Mujer. Informe Mundial de 1999*, (Eventos de 1998) <http://www.hrw.org/spanish/informes/1998/mujeres2.html#comunidad>.

terapia, para evitar la formulación de cargos en contra del acusado, permitiéndole vivir en el hogar familiar.

Todas las mujeres que fueron víctimas de violaciones sexuales en estos países también hicieron frente a los mismos obstáculos que las víctimas de la violencia doméstica. La policía actuó como guardiana de sus propios estereotipos y prejuicios sobre el comportamiento o la vestimenta de las mujeres, y, dependiendo de eso, se determinaba si se efectuaba o no la investigación de los casos. Las denunciantes se enfrentaron a la incredulidad y la indiferencia por su intimidad y seguridad. El escepticismo por las violaciones no tenía apoyo de los operadores penales, negándoles a las mujeres su derecho a la igualdad jurídica. En Rusia, cuando excepcionalmente la policía dio curso a alguna denuncia, las víctimas sufrieron intrusiones en su vida privada durante el transcurso de la investigación, fueron sometidas a exámenes psicológicos y a entrevistas con sus amigos y familiares.

El *estatus* secundario de las mujeres las hacía más vulnerables a la violación sexual, tanto por compañeros como por extraños, de tal suerte que era poco probable que se castigara o penalizara la violencia sexual contra ellas, pues parecía no tener importancia para el Estado. La tolerancia de la violencia sexual contra las mujeres se reflejaba y ampliaba en períodos de disturbios regionales o de luchas intestinas, en donde las mujeres fueron objeto de violaciones como continuación de la impunidad. Lo mismo que en tiempos de paz, en tiempos de guerra, la violencia sexual contra las mujeres se convirtió en una táctica deliberada entre las partes en conflicto.

En Indonesia, la frustración ante la crisis económica y el autoritarismo político desembocó en luchas intestinas que condujeron a la violencia y a los saqueos dirigidos a la población china, y de nuevo las mujeres fueron objeto de violaciones y agresiones sexuales. Estas violaciones se convirtieron en un tema más. Ciertas características determinadas socialmente, como la pertenencia a una particular casta, hicieron a las mujeres más vulnerables a las violaciones. En la India, aún con su legislación

protectora, los ataques contra los miembros de las castas inferiores no se penalizaban. El abuso sexual y otras formas de violencia de los hombres de las castas altas contra las mujeres de las castas bajas han servido para mantener las divisiones socioeconómicas.

El valor que tiene la DUDH⁵⁶ y los demás instrumentos relativos a los derechos de la humanidad, es innegable. Sin embargo, no ha sido así en el caso particular de las mujeres que han luchado para erradicar la idea de que el surgimiento del ser humano se centra en la imagen masculina, pues tales derechos solamente tuvieron como referencia al varón, considerado el paradigma de lo humano. Es decir, no vislumbraron la manera de sentir, pensar, luchar y vivir de las mujeres como representantes de la otra mitad de la humanidad, por lo que fueron ignoradas e invisibilizadas en el reconocimiento de sus derechos específicos.

La concepción patriarcal modeladora del mundo se encuentra expresada en distintos instrumentos y ha tomado como modelo de la humanidad al varón, esto se ha reflejado en los derechos humanos, en su lenguaje, sus ideas, valores, costumbres y hábitos, con un único punto de referencia: lo masculino, cuyo modelo ha servido como clave de los sentimientos y los pensamientos para ubicar a las mujeres en la sociedad como seres sumisos y dependientes, sin identidad genérica propia y, por lo

⁵⁶ La Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) es un documento declarativo adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), el 10 de diciembre de 1948 en París. La DUDH contiene 30 artículos los derechos humanos considerados básicos, a partir de la carta de San Francisco (26 de junio de 1945). La unión de esta declaración y los Pactos Internacionales de Derechos Humanos y sus protocolos comprende lo que se ha denominado la Carta Internacional de Derechos Humanos. Mientras que la Declaración constituye, generalmente, un documento orientativo, los Pactos son tratados internacionales que obligan a los Estados firmantes a cumplirlos.

mismo, inferiores. Staff Wilson⁵⁷ opina que, el término patriarcado debe ser entendido como la supremacía masculina institucionalizada. Desde su surgimiento, en la Mesopotamia, en el cuarto milenio antes de Cristo, se extendió por el mundo y a pesar de que el patriarcado ha vivido enfrentando retos, ahora es el feminismo el primer movimiento que lo desafía frontalmente como tal, exigiendo un tratamiento de seres humanas con derechos, tales como: la integridad física, el trabajo, la educación, la cultura, el acceso al poder; a una vida sexual y reproductiva plena y sana; a conservar los ingresos propios; acceso a la tierra y a las facilidades financieras; a ser tratadas con dignidad; gozar en igualdad de condiciones y oportunidades y, el respeto a sus derechos, lo mismo que los varones.

Los movimientos femeninos han promocionado la vigencia efectiva de los derechos y libertades fundamentales, siempre buscando una reformulación de los derechos humanos con perspectiva de género, basado en el fundamento de las especificidades de éstas últimas y en el reconocimiento de que los derechos humanos comprenden, de manera general, al hombre y a la mujer. Los conceptos que explican los derechos humanos, la mujer y la violencia, se encuentran estrechamente relacionados, pues a pesar de que los derechos humanos femeninos están formalmente contenidos en el concepto general de los derechos humanos, la realidad es otra, porque las legislaciones nacionales e internacionales, al introducir instrumentos sobre igualdad, se ven comprometidas a firmar convenios, acuerdos y tratados, y tanto en la DUDH como en la actuación de las diversas ONG's de éstos derechos, se puede constatar que a veces las cuestiones relacionadas con las mujeres tiene un tratamiento secundario, pues su referente paradigmático sigue siendo el hombre, figura totalitaria y dominante de lo humano.

⁵⁷ Staff Wilson, Mariblanca, *Mujer y Derechos Humanos* KO'AGA ROÑE'ETA se.viii (1998), -
<http://www.derechos.org/koaga/viii/staff.html>

La explicación parece simple, puesto que el planteamiento, estudio, discusión y elaboración de tales documentos se efectuó en foros constituidos únicamente por hombres, cuya lógica está en el hecho de que los varones son los representantes de un modelo ideológico y eminentemente patriarcal que ignoró a las mujeres. Lo anterior, puede ser la razón principal por la que los movimientos de mujeres, esencialmente, expresan su inconformidad por el desprecio que los varones mostraron a sus derechos, quizá por eso, las mujeres enarbolaron un planteamiento y exigencia específica sobre la desigualdad que sufren en los diferentes ámbitos: social, jurídico, político, económico y familiar, entre otros.

Uno de los avances de mayor trascendencia del género femenino, es el de haber colocado en la agenda pública mundial la temática de la mujer en forma integral, específicamente la relacionada con la violencia como la violación a sus derechos, lo cual, constituye un grave problema social a todos los niveles, sólo reconocido en los últimos años. Antes era considerado como un problema perteneciente al ámbito privado y, ante las exigencias de los grupos femeninos organizados, se consiguió denunciarlo públicamente para prevenirlo, erradicarlo y sancionarlo. Por lo mismo, es necesario re-valorar la efectividad de los instrumentos y mecanismos de los derechos humanos y vigilar su cumplimiento real. Su objetivo es salvaguardar los derechos de la humanidad, pues existen actos violatorios a los derechos de las mujeres que no se encuentran contemplados en estos instrumentos. La otra mitad de la humanidad no fue tomada en cuenta.

Tanto en la DUDH como en la Plataforma de Acción de Beijing, adoptadas por la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, se expresa que la violencia refleja una posición de subordinación frente al hombre. Por tal motivo, se tiene el deber de investigar estas acciones constituyentes de delito, con el fin de castigarlos y evitar su repetición. Las autoridades no deben ignorar el problema porque sería visto como impunidad y un reflejo negativo, respecto a las obligaciones asumidas por el

Estado mexicano, derivadas de la CADH y la Convención de Belém Do Pará.

Las manifestaciones de violencia sexual y doméstica están basadas en el género. Todos los tipos de violencia contra las mujeres presentan ciertas especificaciones, las autoridades tendrán que investigar las verdaderas causas que desencadenan la discriminación que subyace en la violencia, porque mientras se desconozcan las causas difícilmente se podrá erradicar y su ineficacia se puede convertir en una constante. En ese sentido, podemos mencionar que Chiapas, Oaxaca, Guerrero y otras regiones de México, y probablemente del mundo, tienen ciertas similitudes respecto a la violencia que sufren las mujeres, aún y cuando las procedencias y manifestaciones pueden ser distintas respecto a la agresión, el resultado esencial traducido en violencia es el mismo y ha rebasado cualquier acción gubernamental implementada.

En la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing se manifiesta que *“en todas las sociedades, en mayor o menor medida, las mujeres y las niñas están sujetas a malos tratos de índole física, sexual y psicológica, sin distinción en cuanto a su nivel de ingresos, clase y cultura”*⁵⁸. Generalmente, las mujeres son violentadas por su compañero, esposo, novio, amigo íntimo, jefe, entre otros, particularidad que no termina por aceptarse como una característica en los crímenes. La Relatora Especial está facultada para analizar casos de violencia en contra de las mujeres motivados por su género, entendiendo a la violencia como aquella basada en la pertenencia al sexo femenino, tal como aparece en la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, aprobada por la Asamblea General en su resolución 48/104 de 20 de diciembre de 1993. Hay mucho camino

⁵⁸ United Nations Population Fund (UNFPA), *Eliminación de la violencia generalizada contra la mujer. Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*, párrafo 112. https://www.unfpa.org/sites/default/files/resource-pdf/end_violence_against_women_sp.pdf

que recorrer y todas y todos estamos obligados a respetar los derechos de hombres y mujeres.

CAPÍTULO II

VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LAS MUJERES

EL RECONOCIMIENTO DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

En una sociedad democrática es imperativa la plena vigencia a los derechos humanos, por ello, se hace imprescindible analizar el tema de la violencia de género en contra de las mujeres. En las últimas décadas se ha avanzado en la visibilización de la violencia de género en el ámbito internacional, problemática que permea en la imposibilidad de avanzar para el logro de la igualdad, en el desarrollo y, por tanto, en la democracia. La atención de Organismos Internacionales que tradicionalmente asumen estos compromisos, como es la ONU, ha establecido el tema como una prioridad que encontró su forma normativa a partir de 1979, año en el que la Asamblea General aprobó la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer⁵⁹ y, con ello, estableció en la mística de los derechos humanos, los derechos de igualdad y no discriminación contra la mujer.

Durante la Conferencia Mundial del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer, celebrada en Copenhague en 1980⁶⁰, se adoptó la resolución "La mujer maltratada y la violencia en la familia". En las deliberaciones de esta Conferencia se aprobó un programa de acción, basado en una clara discrepancia entre los derechos reconocidos y la capacidad de la mujer para ejercer esos derechos; destacando otras problemáticas como la falta de participación adecuada de los hombres en la mejora del papel de la mujer en la sociedad; la insuficiente voluntad política; la falta de reconocimiento del valor de las contribuciones de las mujeres a la sociedad; la falta de atención a las necesidades particulares de las mujeres en

⁵⁹ Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.
<https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cedaw.aspx>

⁶⁰ Conferencia Mundial del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer.
http://www.coordinadoradelamujer.org.bo/observatorio/archivos/marco/5copen80_562.pdf

la planificación; la escasez de mujeres en la toma de decisiones; los insuficientes servicios para apoyar el papel de la mujer en la vida nacional, tales como cooperativas, guarderías y servicios de crédito; la ausencia total de los recursos financieros necesarios; la falta de conciencia entre las mujeres sobre las oportunidades disponibles para ellas. Es decir una problemática que abarca lo privado y lo público en el ejercicio de los derechos de la mujer.

El Programa de Acción de Copenhague estableció que los Estados apoyarían la participación política de las mujeres, mediante la promoción de la cooperación internacional, en aras de lograr una buena preparación en las sociedades respecto a una vida en democracia. Las mujeres de todo el mundo participarían, en la forma más amplia, en la lucha para fortalecer la paz y la seguridad internacionales, para ampliar la cooperación internacional y desarrollar las relaciones amistosas entre las naciones, y así conseguir la distensión en las relaciones internacionales y el desarme, con el objetivo central de establecer un nuevo orden económico en las relaciones internacionales, para promover las garantías de las libertades fundamentales y los derechos humanos.

Los esfuerzos internacionales para redoblar acciones por parte de los Estados con el fin de combatir el problema histórico de violencia en contra de la mujer, alcanzaron sus frutos en las estrategias de Nairobi, como se refiere en el capítulo anterior. Mediante la Conferencia Mundial para el Examen y la Evaluación de los Logros del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer⁶¹, los 157 países representados en la Conferencia de Nairobi, aprobaron las estrategias orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer, incorporando en el texto

⁶¹ Conferencia Mundial para el Examen y la Evaluación de los Logros del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer. <https://www.bic.org/statements/conferencia-mundial-para-el-examen-y-la-evaluacion-de-los-logros-del-decenio-de-las-naciones-unidas-para-la-mujer-igualdad-desarrollo-y-paz>

consideraciones directas que tienen que ver con la violencia en contra de las mujeres.

Las acciones han sido constantes en la comunidad internacional. La ONU, ha organizado diversos encuentros con la finalidad de avanzar en la eliminación de la violencia en contra de la mujer, para ello, se han generado diferentes mecanismos tales como la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer⁶², que es una comisión funcional del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Para 1989 se creó el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer⁶³, órgano de expertos de carácter independiente cuya función principal es la de supervisar la aplicación de la Convención sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, aprobada en 1979.

Dentro de las obligaciones para el cumplimiento de los acuerdos citados, los Estados asumieron el compromiso de informar sobre la violencia en contra de las mujeres, así como las medidas adoptadas, a nivel gobierno, para erradicar dicha problemática. Sin embargo, el grupo de expertos sobre la violencia en contra de la mujer encontró deficiencias en la atención, por parte de los Estados, en lo que se refiere a los compromisos para poner fin a la violencia de género y, por ello, en 1991 redactó un proyecto de Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer⁶⁴, para ser adoptada por parte de la Asamblea General.

⁶² Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer.

<https://www.unwomen.org/es/csw>

⁶³ Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, Cedaw. <https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2011/conveni%C3%B3n%20pdf.pdf?la=es>

⁶⁴ Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer. <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/violenceagainstwomen.aspx>

La resolución 45/114 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, "Violencia en el hogar" de 1990⁶⁵, establece que el problema de la violencia de género es uno de los obstáculos que se hace imprescindible superar para mejorar la condición de la población femenina de los países, en aras de lograr un desarrollo con equidad. En 1993, en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, realizada en Viena, la Resolución 48/104 de "la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer"⁶⁶, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, reconoce "*la urgente necesidad de una aplicación universal a la mujer de los derechos y principios relativos a la igualdad, seguridad, libertad, integridad y dignidad de todos los seres humanos*", y aporta la definición de **violencia contra la mujer**, concepto que se va a generalizar en la comunidad internacional.

En el ámbito regional, la Declaración de San José sobre los Derechos Humanos⁶⁷, estableció de forma reiterada que el Estado debe otorgar prioridad a las acciones que contribuyan al reconocimiento de los derechos de las mujeres, a su participación en la vida nacional en condiciones de igualdad de oportunidades, a la erradicación de todas las formas de discriminación oculta o evidente y, especialmente, a la eliminación de la violencia de género. Lo anterior en armonía con la declaración 48/104 y con los compromisos de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y

⁶⁵ ONU, Resolución 45/114 Violencia en el Hogar. <https://undocs.org/es/A/RES/45/114>

⁶⁶ Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer. Resolución de la Asamblea General 48/104 del 20 de diciembre de 1993. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1286.pdf?file=\\fileadmin\\Documentos\\BDL\\2002\\1286><https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5855>

⁶⁷ Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

Erradicar la Violencia contra la Mujer⁶⁸, propuesta por la OEA, mejor conocida como la Convención Belém Do Pará.

La violencia contra las mujeres. Más que un concepto

En la actualidad, es imprescindible analizar el tema de los derechos humanos y el de la violencia de género contra las mujeres, desde una perspectiva que ofrezca cambios culturales, por lo cual, hay que tomar en consideración que estas temáticas se relacionan directamente con la desigualdad del poder en las sociedades, por lo que se requieren profundas modificaciones en esta área. El cambio social que exige el respeto de los derechos de las mujeres debe situarlas en el centro de las transformaciones con sus diversas formas de pensar, sentir y actuar. Sus experiencias históricas y cotidianas se deben de tomar en cuenta en la reformulación del contenido y significado de los derechos humanos, puesto que su definición y su práctica no deben separarse de la vida concreta de las personas⁶⁹.

Desde la reforma en materia de derechos humanos del 2011, México ha experimentado un consenso cada vez mayor en la aceptación de la importancia de una vigencia de los derechos humanos. Sin embargo, el tema de la violencia contra la mujer en nuestro país, demanda cambios culturales de los paradigmas establecidos, en los que se identifica a la mujer con posiciones de inferioridad o subordinación respecto del hombre, toda vez que es justamente esta forma de pensar, el elemento central de la violencia contra las mujeres.

⁶⁸ Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém Do Pará). <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>

⁶⁹ Nieves Rico, María, *“Violencia de género: un problema de derechos humanos”* UN.CEPAL. Unidad Mujer y Desarrollo. Serie Mujer y Desarrollo N°16. 1996. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5855>

La Convención de Belém Do Pará, la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer⁷⁰ y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; proporcionan el concepto de violencia contra las mujeres de la siguiente manera:

1. *Se define la violencia contra la mujer "como todo acto de violencia basado en la diferencia de género que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, inclusive las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como privada".*

2. *Se considera que la violencia de género "abarca los siguientes actos, aunque 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"*⁷¹.

⁷⁰ Convención de los Derechos Políticos de la Mujer. <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/25/pr/pr22.pdf>

⁷¹ Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer. Resolución de la Asamblea General 48/104 del 20 de diciembre de 1993.

<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1286.pdf?file>

Lo que observamos del anterior concepto, es que utiliza como sinónimo la violencia de género y la violencia en contra de las mujeres. Empero, la violencia basada en el género se refiere a aquella violencia dirigida contra una persona por las expectativas sobre el rol que ésta debe de cumplir dentro de una sociedad o cultura. Sin embargo, la violencia en contra de la mujer tiene una dimensión en la que el elemento central es la subordinación de lo femenino frente a lo masculino, hay una marcada concepción desigual del valor de ser mujer frente al valor ser hombre.

Así, encontramos que la violencia contra las mujeres va a tener un amplio abanico de acción, como pueden ser crímenes cometidos en nombre del honor, el feminicidio, la selección prenatal del sexo, el abuso económico, el abuso contra las ancianas, la violencia relacionada con la dote, los ataques que dejen marcas físicas u orgánicas de por vida como el ácido y la ablación, las mujeres víctimas en conflictos bélicos como botín de guerra. Dicho de otra manera, las mujeres son atacadas porque su condición de vulnerabilidad va a encontrar múltiples escenarios y formas en que se ejerza sobre ellas la violencia, y, también, porque esa violencia abarca a un sin número de actores entre los que se encuentra el esposo, la familia, los amigos, los extraños, e, infortunadamente, el Estado.

La Asamblea General de la ONU recordó, sobre este último, que la violación de los derechos humanos de las mujeres no se limita a actos cometidos o amparados directamente por los gobiernos, sino que también se encuentra la responsabilidad social y política por los actos cometidos por terceros si no se han tomado las medidas necesarias para la prevención, investigación y castigo de los actos de violencia en contra de las mujeres. Lo anterior significa que el Estado se convierte en cómplice de los hechos cuando omite la protección necesaria y suficiente frente a la vulneración de los derechos humanos de las

mujeres, ya que actúa en forma discriminatoria al no prevenir y castigar estos actos. De igual manera, el Estado tiene responsabilidad cuando es incapaz de poner fin a las condiciones sociales, económicas y culturales que propician la vulneración de los derechos de las mujeres, puesto que dentro de sus obligaciones, en el ámbito internacional, se encuentra la de contribuir activamente a erradicar las injusticias y desigualdades que se manifiestan en las relaciones de género.

El reconocimiento de que la violencia contra las mujeres es una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre hombres y mujeres, deja en evidencia que se constituye una violación a los derechos humanos, ya que no posibilita la dignidad humana de las mujeres, al no poder acceder, gozar o ejercer libremente sus derechos. El concepto, busca combatir la asimetría existente en dichas relaciones de poder, marcadas por un desequilibrio e inequidad que abarca la violencia física, psicológica, sexual y económica. Todas ellas, prácticas cotidianas y concretas que niegan a las mujeres el reconocimiento y goce de sus derechos, por el simple hecho de ser mujeres.

La violencia política contra las mujeres

La Recomendación General 19 de la CEDAW⁷², señala que la violencia en contra de las mujeres es una forma de discriminación que inhibe gravemente la capacidad de la mujer de gozar de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre. Esto es, la violencia contra la mujer menoscaba y anula el goce de sus derechos humanos y libertades fundamentales, con lo cual contribuye a mantenerlas subordinadas. La violencia en contra de las mujeres es uno de los mecanismos estructurales mediante el cual se les mantiene en una posición de desigualdad.

⁷² Recomendación General N° 19, *La violencia contra la mujer*, https://tbinternet.ohchr.org/Treties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/INT_CEDAW_GEC_3731_S.pdf

La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia⁷³ dispone que la violencia en contra de las mujeres es cualquier acto 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. En el artículo primero del citado ordenamiento, se establece que la Ley tienen por objeto la coordinación entre la federación, las entidades federativas, el Distrito Federal, ahora Ciudad de México, y los municipios para prevenir, sancionar y erradicar la violencia en contra de las mujeres, así como los principios y modalidades que garanticen su acceso a una vida libre de violencia, favoreciendo su desarrollo y bienestar bajo el principio de igualdad y no discriminación, y garantizando la democracia, el desarrollo integral y sustentable del régimen democrático mexicano, lo que significa que la vigencia de la igualdad y no discriminación de las mujeres es necesaria para el establecimiento y conservación de nuestra democracia.

El ámbito público históricamente ha sido un espacio preponderantemente masculino, por lo que la entrada de las mujeres a instituciones dominadas por hombres establece resistencias que van desde formas sutiles hasta mecanismos explícitos, con el objetivo de marginar a las mujeres. Estas formas de resistencia son conocidas como violencia y acoso político o como violencia contra las mujeres en política.

La violencia política contra las mujeres es un tipo particular de la violencia genérica contra la mujer, ya que son conductas que están dirigidas específicamente contra las mujeres por el hecho de ser mujeres y que tiene como objetivo afectar y menoscabar el ejercicio de sus derechos políticos, como puede ser una candidatura o un cargo. Una de las características de esta violencia es que a pesar de que apunta hacia una mujer particular, las acciones están

⁷³ Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV_130418.pdf

dirigidas a todas las mujeres, con la finalidad de que el mensaje preserve o conserve el dominio del hombre en la vida política. La mujer es violentada no por sus preferencias políticas, sino por el hecho de ser mujer, puesto que el propósito es evidenciarlas usando estereotipos de género que abarcan desde las condiciones físicas, los roles tradicionales hasta negar o denigrar su capacidad para acudir al ámbito específico. La significación de estos actos busca tener una amplificación en todo el grupo de mujeres, aun cuando la agresión concreta se dirija a una sola, ya que su participación genera un reto o una afrenta para la visión tradicional patriarcal que concibe a lo político como un dominio masculino, por lo que la perpetración de la violencia en contra de las mujeres busca restaurar la división tradicional y forzarlas al abandono de la esfera pública. Estos actos refuerzan los roles de género utilizando la dominación y el control para subordinar a las mujeres como un todo. Es importante destacar que cuando hablamos de una exclusión de la mujer en el ámbito político, no solo nos encontramos con que perturba las prácticas de los hombres, sino también de mujeres, porque la esfera pública ha sido construida históricamente a partir de la exclusión de este género.

La violencia política contra las mujeres está construida por actos de resistencia a incluirlas en todos los espacios, como una forma de oposición a los derechos obtenidos, ya sea mediante leyes de cuota u otras acciones afirmativas que pretenden empoderar a las mujeres en la toma de decisiones, ya que se perciben como derechos perdidos y debilitamiento del poder masculino.

La forma de violencia en política establece límites porosos y muchas veces no claramente delimitados, hay una tendencia a identificar dos tipos de violencia: la física y la psicológica. La violencia física consiste en la realización de acciones que afectan la integridad física de una mujer; incluimos en este apartado la violencia sexual, así como la integridad de los miembros de su familia, como ejemplo podemos mencionar el asesinato, la golpiza, el abuso

sexual, el secuestro; en todos los casos propio, de la familia a de algún ser querido.

En cuanto hace a la violencia psicológica, los actos buscan perturbar de forma emocional y mental a la mujer provocando ansiedad, depresión y estrés. Encontramos en este tipo de violencia, también, las acciones encaminadas a afectar socialmente a la víctima, ejemplo de ello son la amenaza de muerte, la difamación, el asecho, el boicot social, la coerción económica, los ataques sexistas. Nos parece particularmente interesante el ejercicio de la violencia económica, dado que la coerción en el control de los recursos monetarios, el condicionamiento al acceso económico y la restricción sistemática de recursos materiales, impactan en la dificultad del trabajo que deben realizar las mujeres, con lo cual pretenden obligarlas a mermar o reducir su productividad, eficacia y eficiencia en el trabajo político. Aquí encontramos la negativa de dar los mismos recursos a candidatos hombres y a candidatas mujeres, la diferenciación salarial, la logística de infraestructura, oficinas, transportación, viáticos.

Respecto a la violencia simbólica, esta tiene espacio en las representaciones sociales, toda vez que exige la reafirmación del lugar que socialmente se le asigna al individuo en la jerarquía social⁷⁴, así, la violencia simbólica contra las mujeres en la política, busca deslegitimar su participación negando sus competencias, ya que el atentado es contra la dignidad humana, tenemos como ejemplos el uso de imágenes sexualizadas y degradantes de la mujer, o incentivar la violencia a través de mofas y chistes de connotación sexual.

Es importante apuntar que la violencia puede implicar omisiones, como en el caso del ocultamiento de información indispensable para la realización de los proyectos de las mujeres.

⁷⁴ Bourdieu, Pierre, *“Espacio social y poder simbólico”*. Buenos Aires; (1988). Gedisa, p. 79.

En 2015 la OEA, mediante la Convención Interamericana de la Mujer, organizó un panel de expertas para analizar, en el ámbito regional, la violencia contra las mujeres en política. Posteriormente realizó, con diversos países, foros y seminarios que sirvieran como guías para generar leyes contra la violencia política en la región. Si bien es cierto que la violencia política contra las mujeres no se limita a nuestra región, sino que es una problemática global, debemos comprender que cada uno de los países y regiones tienen características específicas y, por lo tanto, las formas de violencia también llegan a tener aspectos únicos, aunque hay un consenso de que la violencia en contra de las mujeres es multidimensional.

La violencia política contra las mujeres comprende todas aquellas acciones u omisiones de personas, servidoras o servidores públicos, que van dirigidas a una mujer por el simple hecho de ser mujer, y que van a tener un impacto diferenciado en ellas, con el objeto de menoscabar o anular sus derechos políticos electorales, incluyendo su acceso a un cargo público. Este tipo de violencia puede incluir, entonces, violencia física, psicológica, simbólica, sexual, patrimonial, económica o hasta llegar al propio feminicidio. Los ataques perpetrados contra las mujeres en el entorno político, buscan descalificarlas generando, en forma sistemática, desconfianza e indiferencia de sus capacidades y posibilidades de participación en las estructuras democráticas. La normalización de la violencia en contra de las mujeres hace difícil, en muchos casos, la visibilización de las formas de violencia política sufrida por las mujeres, por ello vamos a encontrar mecanismos directos e indirectos de discriminación. En el primer caso ubicamos la violencia dirigida a una mujer por ser mujer, basada en condiciones estereotipadas, la agresión se enfoca a todo aquello que implica lo femenino y a los roles que a la mujer se le asignan en el imaginario social; el segundo caso, se va a dar cuando la acción u omisión afecte a la mujer de forma diferente que al hombre, o que las consecuencias le impacten con mayor proporción.

La violencia contra las mujeres puede estar guiada hacia una o a varias mujeres que se encuentren en un proceso político, a los familiares de estas mujeres, a las personas cercanas a ellas, a un grupo de personas, o a la comunidad a la que pertenezca la mujer, por lo que, el entorno donde tiene lugar la violencia puede ser en la esfera política, económica, social cultural, civil, familiar, doméstica, interpersonal.

Al retomar la Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, refiere que las manifestaciones de la violencia política las vamos a encontrar cuando:

a) Causen la muerte de la mujer por participar en la política (femicidio/ feminicidio).

b) Agredan físicamente a una o varias mujeres con objeto o resultado de menoscabar o anular sus derechos políticos.

c) Agredan sexualmente a una o varias mujeres o produzcan el aborto, con objeto o resultado de menoscabar o anular sus derechos políticos.

d) Realicen proposiciones, tocamientos, acercamientos o invitaciones no deseadas, de naturaleza sexual, que influyan en las aspiraciones políticas de la mujer y/o en las condiciones o el ambiente donde se desarrolla la actividad política y pública.

e) Amenacen, asusten o intimiden en cualquier forma a una o varias mujeres y/o a sus familias, y que tengan por objeto o resultado anular sus derechos políticos, incluyendo la renuncia al cargo o función que ejercen o postulan.

f) Restrinjan o anulen el derecho al voto libre y secreto de las mujeres.

g) Difamen, calumnien, injurien o realicen cualquier expresión que denigre a las mujeres en el ejercicio de sus funciones políticas, con base en estereotipos de género, con el objetivo o el resultado de

menoscabar su imagen pública y/o limitar sus derechos políticos.

h) Amenacen, asusten o intimiden en cualquier forma a una o varias mujeres y/o a sus familias, y que tengan por objeto o por resultado menoscabar sus derechos políticos.

i) Amenacen, agredan o inciten a la violencia contra las defensoras de los derechos humanos por razones de género, o contra aquellas defensoras que protegen los derechos de las mujeres.

j) Usen indebidamente el derecho penal sin fundamento, con el objeto de criminalizar la labor de las defensoras de los derechos humanos y/o de paralizar o deslegitimar las causas que persiguen.

k) Discriminen a la mujer en el ejercicio de sus derechos políticos, por encontrarse en estado de embarazo, parto, puerperio, licencia por maternidad o de cualquier otra licencia justificada, de acuerdo a la normativa aplicable.

l) Dañen, en cualquier forma, elementos de la campaña electoral de la mujer, impidiendo que la competencia electoral se desarrolle en condiciones de igualdad.

m) Proporcionen a los institutos electorales datos falsos o información incompleta de la identidad o sexo de la persona candidata y designada, con objeto de impedir el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres.

n) Restrinjan los derechos políticos de las mujeres debido a la aplicación de tradiciones, costumbres o sistemas jurídicos internos violatorios de la normativa vigente de derechos humanos.

o) Divulguen imágenes, mensajes o revelen información de las mujeres en ejercicio de sus derechos políticos, por cualquier medio físico o virtual, en la propaganda político-electoral o en cualquier otra que, basadas en estereotipos de género transmitan y/o reproduzcan relaciones de

dominación, desigualdad y discriminación contra las mujeres, con el objetivo de menoscabar su imagen pública y/o limitar sus derechos políticos.

p) Obstaculicen o impidan el acceso a la justicia de las mujeres para proteger sus derechos políticos.

q) Impongan sanciones injustificadas y/o abusivas, impidiendo o restringiendo el ejercicio de sus derechos políticos en condiciones de igualdad.

r) Limiten o nieguen arbitrariamente el uso de cualquier recurso y/o atribución inherente al cargo político que ocupa la mujer, impidiendo el ejercicio del cargo en condiciones de igualdad.

s) Obliguen a la mujer a conciliar o a desistir cuando se encuentre en un proceso administrativo o judicial en defensa de sus derechos políticos.

t) Eviten, por cualquier medio, que las mujeres en ejercicio de sus derechos políticos asistan a cualquier actividad que implique la toma de decisiones, en igualdad de condiciones.

u) Proporcionen a la mujer, en el ejercicio de sus derechos políticos, información falsa, errada o imprecisa y/u omitan información que induzca al inadecuado ejercicio de sus derechos políticos en condiciones de igualdad.

v) Restrinjan el uso de la palabra de las mujeres en ejercicio de sus derechos políticos, impidiendo el derecho a voz, de acuerdo a la normativa aplicable y en condiciones de igualdad.

w) Impongan por estereotipos de género la realización de actividades y tareas ajenas a las funciones y atribuciones de su cargo o posición, que tengan como resultado la limitación del ejercicio de la función política⁷⁵.

⁷⁵ Violencia política contra las mujeres en razón de género, CNDH https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/OtrosDocumentos/Doc_2018_05_6.pdf

Además de las anteriores manifestaciones, podemos incorporar, también, los ejemplos de violencia que aporta la ex Magistrada de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, María del Carmen Alanís Figueroa:

- a) Registros fraudulentos de candidatas que renuncian a sus cargos para cederlos a suplentes varones (razón por la cual, actualmente, titulares y suplentes de una formula deben de ser del mismo sexo).*
- b) Exigencia de los partidos para que las mujeres firmen renuncia en blanco antes de registrarlas como candidatas.*
- c) Registro de mujeres en distritos tradicionalmente perdedores (lo cual las leyes electorales ya prohíben y, pese a ello, ha sido materia de impugnación en sede judicial).*
- d) Limitación o inaccesso a recursos para campañas o mal uso de los mismos.*
- e) Ocultamiento de información.*
- f) Desestimación y descalificación de las propuestas que presentan las mujeres.*
- g) Dimisión o renuncia obligada o amenazada por otras autoridades y/o la propia comunidad civil o política.*

ANDAMIAJE JURÍDICO DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

La Convención Belém Do Pará, la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer y la CEDAW, reconocen que las mujeres deben tener derecho al acceso igualitario a las funciones públicas de su país, a participar en los asuntos políticos y a la toma de decisiones. Por su parte el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 25 establece:

“Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país⁷⁶.

En tanto la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establece en el artículo 23 los Derechos Políticos:

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal⁷⁷.

Los citados instrumentos reconocen el principio de igualdad entre hombres y mujeres, y de ello se desprende

⁷⁶ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

⁷⁷ Convención Americana Sobre Derechos Humanos. https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

el derecho de todas las mujeres a participar en la dirección de los asuntos públicos, votar y ser electas mediante el sufragio universal libre y secreto que garantice la libre expresión de la voluntad del electorado.

Los avances en materia de participación política de las mujeres han propiciado el reconocimiento de sus derechos políticos, mediante diversas reformas para dar plena vigencia a sus derechos humanos y a una vida libre de violencia.

La reforma a la CPEUM, de junio del 2019, modificó al artículo 41, para establecer acciones afirmativas en materia de igualdad de género en el ámbito político:

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión... La ley determinará las formas y modalidades que correspondan, para observar el principio de paridad de género en los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y sus equivalentes en las entidades federativas. En la integración de los organismos autónomos se observará el mismo principio.

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden. En la postulación de sus candidaturas, se observará el principio de paridad de género.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como con las reglas que marque la ley electoral para garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de

*elección popular. Sólo los ciudadanos y ciudadanas podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa*⁷⁸.

Si bien la Ley General en Materia de Delitos Electorales no establece la violencia política de género como parte de los delitos a sancionar, el 5 de diciembre del 2019, la Cámara de Diputados aprobó reformar 7 leyes que plantean diversas sanciones, con el propósito de inhibir la violencia política en contra de las mujeres.

El Dictamen define a la violencia política en razón de género como:

*“toda acción u omisión, basada en elementos de género y ejercida dentro de la esfera pública o privada, que tenga por objeto o resultado limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos políticos y electorales de las mujeres, el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes a su cargo, labor o actividad, el libre desarrollo de la función pública, la toma de decisiones y la libertad de organización”*⁷⁹.

⁷⁸ DOF. DECRETO por el que se reforman los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Paridad entre Géneros http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_238_0_6jun19.pdf

⁷⁹ Dictamen de las Comisiones Unidas de Igualdad de Género, y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de las Leyes General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, General de Instituciones y Procedimientos Electorales, General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, General de Partidos Políticos, General en materia de Delitos Electorales, Orgánica de la Fiscalía General de la República, y Orgánica del Poder Judicial de la Federación en materia de violencia política y paridad de género. <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/dic/20191205-II.pdf#page=2>

Asimismo, establece que la violencia política podrá manifestarse:

“a través de la descalificación, ridiculización, bromas hirientes, restricción del uso de la palabra, agresiones verbales, descalificaciones de sus aportaciones, hostigamiento, coacción, obstaculización del trabajo, ataques físicos y psicológicos, acoso y hostigamiento sexual, amenazas, intimidación, difamación o presión para que renuncie al cargo o a la candidatura, así como en cualquier tipo de discriminación y menoscabo de la autoridad de las mujeres políticas”⁸⁰.

La Minuta se encuentra turnada al Senado de la República y propone cambios a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, a la Ley General del Sistema de Medios de impugnación en Materia Electoral, a la Ley General de Partidos Políticos, a la Ley General en Materia de Delitos Electorales, a la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República y, a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En el ámbito local, a septiembre de 2017, 20 entidades habían incorporado la modalidad de violencia política contra las mujeres en alguno o algunos de los siguientes ordenamientos: Constitución Política, Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia, Ley Electoral y/o Código; estas entidades son: Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz.

En cuanto hace a la región, solo encontramos el caso de la Ley 243 Ley Contra el Acoso y Violencia Política Hacia las Mujeres, del 2012, del Estado Plurinacional de Bolivia, que en sus artículos 7a y 7b define al acoso y violencia política como:

⁸⁰ Ídem.

Acoso político es UNO o VARIOS actos de:

- *Presión (cuando te obligan a hacer, decir u olvidar algo en tus funciones).*
- *Persecución [cuando están detrás de tí con representantes del orden (policías o autoridades locales) o con un grupo de personas de forma frecuente].*
- *Hostigamiento (cuando te molestan y se burlan para que hagas algo en tus funciones).*
- *Amenaza (cuando te dicen con actos o palabras que te quieren hacer algún daño).*

Cometidos por: UNA PERSONA o UN GRUPO DE PERSONAS conocidas u otras desconocidas en contra de: Mujeres candidatas. Mujeres ya elegidas como autoridades. Mujeres en función pública-política. Las familias de estas mujeres.

Violencia Política está formada por:

Las acciones, hechos, conductas de

- *Agresión física (golpes, jalones, arañazos, mordeduras, patadas u otra forma de causar daño en el cuerpo, que pueda llegar hasta perder la vida).*
- *Agresión psicológica (insultos, gritos, silencios o falta de respuesta oficial más allá de los plazos establecidos, respuestas que anulan tu valor personal y otros actos que causan daño a tu capacidad como persona, insinuaciones sexuales y rozamientos indebidos).*
- *Agresión sexual (que te toquen partes íntimas de tu cuerpo sin tu consentimiento, contra tu voluntad, que exista penetración a la fuerza, que el hombre tenga relaciones a la fuerza con una mujer entre otros actos que van en contra de tu intimidad).*

Cometidos por: UNA PERSONA o UN GRUPO DE PERSONAS conocidas u otras desconocidas.

*En contra de: Mujeres candidatas. Mujeres ya elegidas como autoridades. Mujeres en función pública-política. Las familias de estas mujeres*⁸¹.

Es importante que las propuestas de reforma integral en materia de violencia política de género tomen como referente los esfuerzos normativos llevados a cabo en Bolivia, no solo porque es el único Estado que tiene una norma específica para abatir dicha problemática, sino porque los resultados de las acciones para eliminar la discriminación contra las mujeres en el terreno público resultan alentadores, tal como lo demuestra el estudio la Encuesta de Prevalencia y Características de la Violencia contra las Mujeres 2016, realizada por el Instituto Nacional de Estadística y el Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional del Estado Plurinacional de Bolivia⁸².

La agenda 2030 para el desarrollo sostenible, en su título Transformar nuestro mundo: refiere que sus objetivos son: poner fin a la pobreza; luchar contra la desigualdad e injusticia; hacer frente al cambio climático. Dicha Agenda fue asumida por México de forma activa, una vez que nuestro gobierno presento propuesta puntuales para incorporar los principios de igualdad, inclusión social y económica, asimismo impulsó que la universalidad, sustentabilidad y derechos humanos fuesen elementos o principios rectores de la Agenda. En el objetivo 5, en materia de igualdad de género, se proyecta la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a través de las siguientes metas:

⁸¹ Ley N°243 Ley Contra el Acoso y Violencia Política Hacia las Mujeres.

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/88F8F1AA4413E5BD05257E6E005638DA/\\$FILE/ley_contra_acoso_violenciapolitica.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/88F8F1AA4413E5BD05257E6E005638DA/$FILE/ley_contra_acoso_violenciapolitica.pdf)

⁸² Encuesta de Prevalencia y Características de la Violencia contra las Mujeres 2016. <https://oig.cepal.org/es/paises/bolivia> (visto por última vez diciembre 2019)

5.1 Poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo.

5.2 Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación.

5.3 Eliminar todas las prácticas nocivas, como el matrimonio infantil, precoz y forzado y la mutilación genital femenina.

5.4 Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerado mediante la prestación de servicios públicos, infraestructuras y la formulación de políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familiar, según proceda en cada país.

5.5 Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública.

5.6 Garantizar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos.

5.a Empezar reformas que otorguen a la mujer el derecho en condiciones de igualdad a los recursos económicos, así como el acceso a la propiedad y al control de la tierra y otros bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales.

5.b Mejorar el uso de la tecnología instrumental, en particular la tecnología de la información y las comunicaciones, para promover el empoderamiento de la mujer.

5.c Adoptar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el

*empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a todos los niveles*⁸³.

Así, el Estado mexicano propone generar condiciones igualitarias para mujeres y hombres en el tema del acceso a los cargos de elección popular, en aras de garantizar la no discriminación y eliminar la violencia de género. Es decir, el gobierno mexicano, en el marco de los diversos compromisos internacionales, debe generar mecanismos de acción para garantizar y proteger el pleno ejercicio de los derechos humanos de la mujer y, para ello, es necesario erradicar toda forma de discriminación de género en los diferentes escenarios en donde hay resistencia a la participación de la mujer, ya que esto limita la vigencia de la democracia.

El avance que registro nuestro país en su marco constitucional, en materia de implementación de mecanismos de equilibrio entre hombres y mujeres, mediante acciones de paridad horizontal y vertical en cuanto se refiere a la participación político electoral de las mujeres, no solo descansa en la adecuación normativa, sino que requiere de un carácter activo-cultural para que las mujeres no queden excluidas de actividades de responsabilidad pública.

La desigual participación de las mujeres en la política de nuestro país tiene un marcado componente cultural. Estas relaciones asimétricas entre hombres y mujeres para acceder a cargos públicos, solo pueden diluirse con cambios sociales que deben ser fomentados desde el Estado. México ha signado diversos instrumentos internacionales de derechos humanos que permiten asumir una participación en las contiendas electorales en condiciones de igualdad, así como de garantizar la participación de manera libre en los procesos de elección y acceder a las funciones públicas. También

⁸³ Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.
<https://www.gob.mx/agenda2030/articulos/5-igualdad-de-genero>

contamos, en el marco normativo, con instrumentos que permiten a las mujeres ejercer sus derechos libremente.

El reconocimiento de la dignidad del ser humano frente a las actividades del Estado establece los límites de la actividad estatal en favor del individuo, es por ello que las demandas de los derechos humanos se enunciaron en términos de los derechos del hombre. Este principio, desde el análisis feminista, exige el reconocimiento de las mujeres como sujetos de derecho (ejemplo el derecho al voto).

La Declaración Universal de los Derechos Humanos⁸⁴ señala los derechos políticos en condiciones de igualdad, al establecer que toda persona tiene los derechos y libertades proclamados sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma religión, opinión política o cualquier otra índole de origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición para participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos, el derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas de su país, ya que la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público expresada mediante elecciones auténticas que han de celebrarse periódicamente, e igual por voto secreto u otro procedimiento equivalente.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, del que citamos el texto del artículo 25, así como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de la cual referimos el artículo 23, reconocen la igualdad entre mujeres y hombres para ejercer los derechos políticos. Los instrumentos señalados en el ámbito internacional son referentes ineludibles para atender las condiciones estructurales, culturales y contextuales que históricamente han obstaculizado el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres.

⁸⁴ Declaración Universal de Derechos Humanos.
<https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

Los instrumentos sobre los derechos humanos de las mujeres CEDAW y Belém Do Pará, reconocen concretamente los derechos de la mujer como derechos humanos, entre ellos, el derecho a la eliminación de la violencia política en contra de la mujer, y establecen mecanismos para analizar el avance en la protección de los derechos por parte de los Estados. Así, la CEDAW dispone que los Estados deberán tomar medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra las mujeres en la vida política y pública del país, garantizando la igualdad de condiciones con respecto a los hombres, específicamente refiere lo siguiente:

- a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elección pública;*
- 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 país⁸⁵.*

También prevé la participación de las mujeres tanto para votar como para ser votadas, para que participen en el diseño de políticas y la ejecución de éstas, para que asuman cargos públicos en todos los órdenes de gobierno, y en la representación de su gobierno a nivel internacional.

Como ya habíamos señalado, la Convención Belém Do Pará establece que la violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales, limitando total o parcialmente a la mujer el reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y libertades. La violencia en contra de la mujer es una ofensa a la dignidad humana y una manifestación

⁸⁵ Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW. <https://www2.unwomen.org//media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2011/convenci%C3%B3n%20pdf.pdf?la=es>

de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres, violencia que trasciende a todos los sectores de la sociedad independientemente de su clase, raza o grupo étnico, nivel de ingresos, cultura, nivel educacional, edad o religión y afecta negativamente sus propias bases, y reconoce que toda mujer podrá ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y contará con la total protección de esos derechos consagrados en los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos.

La violencia en contra de las mujeres puede dificultar el ejercicio pleno de los derechos políticos, como fue puntualizado por la Convención Belém Do Pará, a través de la Declaración sobre la Violencia y el Acoso Político contra las Mujeres, publicado en el marco de la Sexta Conferencia de los Estados Parte de la Convención de Belém Do Pará, el 15 y 16 de octubre de 2015 en Lima, Perú. La Declaración cobra relevancia cuando pone de manifiesto que tanto la violencia como el acoso político contra las mujeres pueden incluir cualquier acción, conducta u omisión basada en su género, de forma individual o grupal, que tenga por objeto o por resultado menoscabar, anular, impedir, obstaculizar o restringir sus derechos políticos, conculca el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y el derecho a participar en los asuntos políticos y públicos en condiciones de igualdad con los hombres:

- *Que la violencia y el acoso políticos contra las mujeres impiden que se les reconozca como sujetos políticos y, por lo tanto, desalientan el ejercicio y continuación de las carreras políticas de muchas mujeres;*
- *Que la tolerancia de la violencia contra las mujeres invisibiliza la violencia y el acoso político, lo que obstaculiza la elaboración y aplicación de políticas para solventar el problema;*
- *Que la utilización de la violencia simbólica como instrumento de discusión política afecta gravemente el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres.*

- *Que la visibilidad de esta violencia y/o acoso político contra las mujeres está vinculada al aumento de la participación política de las mujeres, en particular en los cargos de representación política, que a su vez, es consecuencia de la aplicación de cuotas de género y de la paridad, medidas que han sido adoptadas por un número importante de países de las Américas*⁸⁶.

Los derechos políticos y electorales de las mujeres se encuentran vulnerados por un conjunto de acciones que, dentro de la violencia y el acoso contra aquellas que participan en la política, afectan el ejercicio y disfrute de derechos no sólo políticos, teniendo, con ello, implicaciones en diversas esferas de la vida de las mujeres y de sus familiares, pero también dentro de las comunidades donde se suscitan hechos de violencia política, pues inhibe la participación de las mujeres y refuerza la creencia de que por naturaleza las mujeres y los hombres deben y pueden realizar ciertas actividades, o desempeñarse en determinados cargos. Es decir, la violencia política contra las mujeres inhibe la participación de todas en su conjunto.

La Comisión Interamericana de Mujeres, cuyo objetivo principal es la lucha por los derechos civiles y políticos de las mujeres, en 1998, aprobó el Plan de Acción sobre la participación de la Mujer en las estructuras de poder y toma de decisiones. No obstante que reconoce avances subregionales de acceso de mujeres a diferentes cargos públicos, refiere la necesidad de garantizar el acceso igualitario a posiciones de poder y toma de decisiones en el ámbito político.

La cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijin, en 1995⁸⁷, establece retos y

⁸⁶ Declaración sobre la Violencia y el Acoso Político contra las Mujeres. <http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/declaracion-esp.pdf>

⁸⁷ Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. <https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20full%20report%20S.pdf>

compromisos de los Estados para lograr la igualdad de género y contribuir al empoderamiento de las mujeres, lo cual requiere de diversas esferas de acción, como son: la participación de la mujer en el medio ambiente; en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones; en la economía; en la eliminación de la violencia contra la mujer; en el respeto por los derechos humanos de la mujer; en educación y capacitación de la mujer; en los mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer; en la salud; en los medios de difusión; en los conflictos armados y, en la protección de las niñas.

En referencia a la vigencia de la democracia, la mujer se encuentra de forma sub-representada en los diversos niveles de gobierno, así como en los cargos públicos de toma de decisiones, esta desigualdad de la participación en el ámbito público, tiene raíces en prácticas discriminatorias generalizadas que establecen claros desequilibrios en las relaciones de poder entre hombres y mujeres.

El objetivo estratégico que se fija en la Conferencia de Beijin consiste en adoptar medidas para garantizar a la mujer igualdad de acceso y la plena participación en las estructuras de poder y en la adopción de decisiones, así como de aumentar la capacidad de la mujer de participar en la toma de decisiones y en los niveles directivos.

Las acciones afirmativas consagradas en diversos instrumentos para impulsar porcentajes mínimos, denominados cuotas de género, constituyen un esfuerzo específico por impulsar la presencia de las mujeres en la vida político electoral. Estas medidas fueron diseñadas con el objetivo de incrementar el número de mujeres con presencia en los espacios legislativos, exigiendo el incremento de su participación, también, en los partidos políticos. Un segundo momento de acciones afirmativas ha consistido en las reformas constitucionales y legales para establecer la paridad de género, que por su carácter constitucional instituye acciones afirmativas permanentes, lo cual fortalece al sistema democrático que incluye tanto a hombres como a mujeres.

La declaración de Atenas, de 1992⁸⁸, estableció como criterio de justicia democrática la paridad como principio del derecho político de las mujeres, es decir, como el ejercicio de la igualdad formal y sustantiva en cuanto a los derechos humanos. Esta igualdad entre hombres y mujeres encuentra su justificación toda vez que las mujeres representan, por lo menos, el 50% de la población y, por ello, requieren una representación proporcional, pero además porque constituyen la mitad de las inteligencias y capacidades de la humanidad y, el carecer de la paridad significa tener una representación desequilibrada en la administración y en la toma de las decisiones de cada uno de los Estados.

Eficacia del Estado en la protección de los derechos humanos de las mujeres en el ámbito político

La reforma para impulsar la igualdad política de las mujeres, mediante los mecanismos de la paridad en el registro de candidaturas a nivel federal y estatal por las vías de representación proporcional y de mayoría relativa, impactó en las elecciones intermedias del 2015. Por lo que respecta a la Cámara de Diputados su integración quedó compuesta por un 42% de mujeres legisladoras, avance en la paridad que quedó consolidado en el proceso electoral de 2018, cuando el 49% de las curules de la Cámara baja son ocupadas por mujeres, mientras que en la Cámara de Senadores un 51% de los escaños fueron ganados por mujeres. En el ámbito local, la tendencia del Congreso Federal se replica, dado que las Legislaturas de los estados, a partir del 2018, alcanzan una presencia paritaria histórica.

A la par de la eficacia de la participación paritaria, también creció la violencia política contra las mujeres en razón de su género en los tres niveles de gobierno, pese a que desde el 2007 se ha impulsado la Guía Ciudadana

⁸⁸ Declaración de Atenas 1992, “*Mujeres en el Poder*”. <http://www.oppmujeres.cdmx.gob.mx/wp-content/uploads/2017/10/0.-Declaracion-Atenas-1992-Primera-Cumbre-Mujeres-Poder.pdf>

para la Atención de la Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género, cuyo objetivo es el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia. Sin embargo, erradicar la violencia, en cualquiera de sus formas, ya sea psicológica, física, patrimonial, económica, política, sexual o la muerte, tanto en el terreno privado como en el público, requiere una tarea que implica el involucramiento de toda la ciudadanía y se circunscribe en el contexto de generar una nueva cultura de la igualdad entre mujeres y hombres.

La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, FEPADE, dentro de sus competencias, establece mecanismo de denuncia de actos u omisiones que signifiquen violencia política, a efecto de dar cumplimiento al Protocolo para la Atención de la Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género, publicado en 2017. En dicho documento se señala la necesidad de que las fiscalías tengan una adecuada capacitación, que les permita formar personal que cuente con las herramientas necesarias sobre la prevención de la violencia política en razón de género; diseñe metodologías de sensibilización con perspectiva de género; realice campañas masivas, con el fin de informar a las mujeres víctimas los mecanismos de prevención, las rutas de atención y el alcance de sus derechos humanos, e investigue, siempre, con perspectiva de género.

La Ley General de Partidos Políticos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales⁸⁹ (LGIPE), establecen el principio de paridad exigible a los partidos políticos en las candidaturas a cargos legislativos locales y federales. Debido a manifestaciones de violencia contra las mujeres, en las que las candidatas debían renunciar para dar paso a un varón, se realizaron adecuaciones para incorporar a la norma la obligación de que las fórmulas de candidaturas sean siempre del mismo sexo, no importa si se trata de mayoría relativa o de representación proporcional; así como también de transparentar los criterios para garantizar la paridad de

⁸⁹ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_270117.pdf

género por parte de los partidos políticos; además de exigir un incremento del 2 al 3% de los recursos de los partidos para que se destine en la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres; y el registro de autoridades electorales también establecerá la regla de la paridad.

El proceso electoral 2017-2018 se caracteriza por ser el más violento en la historia democrática de nuestro país, de acuerdo con el séptimo informe sobre la violencia política en México de 2018, realizado por la consultora Etellekt, que abarca del 8 de septiembre de 2017 al 12 de junio del 2018, en este periodo 106 mujeres candidatas y/o políticas habían padecido al menos 8 distintos ataques de violencia política en su contra, asesinatos, amenazas e intimidaciones, secuestros, agresiones con armas de fuego donde resultaron heridas o ilesas, agresiones físicas con arma blanca, asaltos con o sin violencia, atentados contra familiares. 16 mujeres políticas fueron asesinadas, de las cuales 5 eran candidatas y 2 precandidatas a puestos de elección, 5 sufrieron secuestros e intentos de privación ilegal de la libertad. Las amenazas y actos de intimidación fueron el tipo de agresión más recurrente ya que se presentaron en 50 casos de mujeres políticas, de las cuales 43 eran candidatas. Los casos de violencia política contra mujeres se dieron en 23 entidades federativas, de las cuales Guerrero, Puebla, Oaxaca, Ciudad de México, Veracruz y Michoacán, son las que presentaron el mayor número de agresiones al concentrar el 65% de las mismas. De las 106 políticas agredidas 59% pertenecían al ámbito municipal, 29% al estatal y 12% al federal.

La presencia de la mujer en el ámbito público genera tensiones y resistencias que contrastan con la retórica pública de la importancia de su participación en los espacios de toma de decisiones, considerando que al interior de los partidos políticos, de las comunidades y de los organismos, se desarrollan estrategias para impedir el acceso de las mujeres al ámbito político electoral. Forbes México cita una encuesta realizada por De las Heras Demotecnia, en la que se señala que 9 de cada 10

hombres no acepta a las mujeres en la política, que solo el 11% de los mexicanos acepta que los mujeres tengan cargos importantes dentro de una empresa o en la política, lo que demuestra lo arraigado de los estereotipos en nuestra sociedad y lo difícil, culturalmente, que implica la eliminación de jerarquías entre los sexos.

La constante en el proceso electoral del 2018 sobre la violencia contra las mujeres fue el incremento de ésta en contra de las mujeres políticas o sus familias por ejercer sus derechos, sin importar condiciones como la edad, el origen étnico o la pertenencia política.

Es importante mencionar que nuestro trabajo encontró un sinnúmero de vacíos y de omisiones por parte del Estado, debido a la falta de estadísticas gubernamentales que nos permitan conocer las diferentes maneras de violencia política sufrida por las mujeres, cuáles fueron los procedimientos, ante que autoridades, quienes fueron los responsables, qué sanciones se les aplicaron, qué acciones se tomaron para las reparaciones del daño de las víctimas, qué niveles de apoyo recibieron, etc. Es decir, hay graves negligencias no solo en la violencia política contra las mujeres por cuestión de género, sino también, substanciales omisiones por parte del Estado ya que silencia la violencia al no dar cuenta en forma estadística de la amplitud y dimensión de la problemática⁹⁰.

⁹⁰ *Ensayos sobre Violencia Política*,
<http://www.fepade.gob.mx/work/models/fepade/prevencionDelito/EnsayosSobreViolenciaPoliticaWEB.pdf>

CAPÍTULO III

IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN EN UN ESTADO DE DERECHOS

DERECHOS FUNDAMENTALES Y PRINCIPIOS DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

El tema de este capítulo consiste en presentar un posible caso de *discriminación activa* sin razón objetiva⁹¹, supuesto contrario al derecho a la igualdad propiciado por la legislación vigente en materia de seguridad social, así como plantear las razones que apoyan tal apreciación. Tomaremos como base, para el desarrollo de este capítulo, las disposiciones textuales del artículo 131 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (LISSSTE), no sin reconocer las varias leyes cuyas disposiciones relativas comparten la causa del planteo y su sustento, en tanto presunción de discriminación por el orden preferente entre cónyuge y concubina o concubinario respecto del derecho a la pensión por causa de muerte de la trabajadora o del trabajador.

Presumimos discriminación en las fracciones I y II del citado 131 en el orden preferente debido a que este no se funda en la causa del derecho previsional, en el hecho real de familia dependiente económicamente al momento del fallecimiento, sino que, las normas toman el estado civil, dato formal ajeno al carácter de persona titular o acreedora del derecho relativo. En segundo lugar, señalamos a la fracción II del mismo 131⁹², debido a la

⁹¹ Categoría a partir de los tipos genéricos de discriminación que distingue doctrina autorizada, es decir, con la connotación de discriminación propiciada por norma jurídica o por política o acción de las autoridades. Huerta Ochoa, Carla, *La Estructura Jurídica del Derecho a la No Discriminación* en De la Torre Martínez Carlos: Coordinador, *"Derecho a la No Discriminación"*, México, D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.

⁹² Artículo 131, fracción II. "A falta de cónyuge, la concubina o concubinario solo o en concurrencia con los hijos o éstos solos cuando reúnan las condiciones señaladas en la fracción anterior, siempre que la concubina hubiere tenido hijos con el Trabajador o Pensionado o el concubinario con la Trabajadora o Pensionada, o vivido en su compañía durante los cinco años que precedieron a su muerte y ambos hayan

exigencia dirigida a la concubina o concubinario para acceder a la pensión por fallecimiento de la trabajadora o trabajador. En efecto, si fuese el caso de tener derechos por el orden establecido, a diferencia de cónyuge supérstite, el derecho queda supeditado, bien a la existencia de hijos o bien a la convivencia en compañía con la trabajadora o trabajador fallecido durante los cinco años que precedieron a su muerte, así como que ambos hayan permanecido libres de matrimonio durante el concubinato. Nuevamente un supuesto de probable discriminación sin razón justificable puesto que exige acreditar el estado familiar, dando dos opciones, sin permitir cualquier otro modo para acreditar la convivencia, y, por ende, el estado de unidad familiar. Además, los requisitos podrían constituir discriminación en el sentido de adicionales. No se exige al cónyuge supérstite haber procreado hijos o tener tiempo determinado de matrimonio. Los requisitos no son concomitantes con la naturaleza de la pensión por fallecimiento.

Resulta necesario adelantar ciertos presupuestos conceptuales que operan como punto de partida de acuerdo con el enfoque que asumiremos para tratar el asunto que planteamos. A nuestro juicio, para un Estado de Derecho es ineludible la función pública enmarcada por los derechos fundamentales, derechos humanos o prerrogativas fundamentales. Entendiendo por tales, aunque sea una *definición convencional* a juicio de su autor, a *“aquellos derechos que son adscritos universalmente a todos en cuanto personas, en cuanto ciudadanos o en cuanto capaces de ejercicio”*⁹³. Son por tanto el reconocimiento de los valores sintetizados en la

permanecido libres de matrimonio durante el concubinato. Si al morir el Trabajador o Pensionado tuviere varias concubinas o la Trabajadora o Pensionada tuviere varios concubinarios, ninguno tendrá derecho a Pensión”.

⁹³ Ferrajoli, Luigi, *Epistemología Jurídica y Garantismo*, México, D. F.: Fontamara, 2015, 5ta edición, pp. 283-287.

expresión dignidad⁹⁴ de la persona. Debido a esto entendemos que los derechos son el objeto de las acciones públicas, de tal suerte que, un Estado de Derecho debe ser un Estado de derechos. El Estado es la persona moral cuya existencia encuentra justificación en el bien común. Es razonable esperar que su accionar sea en favor del derecho a la vida, a la salud, al desarrollo integral y equitativo de la persona, a la cultura, a la igualdad, a la libertad, entre otras pretensiones inseparables de la dignidad de la persona. Cualquiera sea el ámbito de acción del hacer público no se puede obviar que la razón y el fin es la persona y los valores que la distinguen.

En estricto rigor consideramos que la reflexión profunda sobre la situación de los derechos fundamentales, en general y también en particular, debe intentar cambios en el enfoque. En este sentido, deberíamos abandonar por un momento el análisis de las instituciones actuales y la crítica al ejercicio del poder; centrar la atención en algo distinto de alternativas institucionales o normativas o quedarnos con el señalamiento de las violaciones a derechos humanos. Más bien, proponemos otro ángulo para el examen, aquel que facilite la revisión del sentido del ordenamiento jurídico, de lo que este le induce o no a la función pública acorde con las prerrogativas fundamentales. Llevar la atención, no a la declaración o el fundamento de las violaciones, sino a la base cierta, explícita, para acciones de gobierno a favor de la prevalencia de derechos, sin discusión, ni constitucional ni convencionalmente.

La propuesta que hacemos consiste en considerar a las prerrogativas de la persona como algo más del contenido sustancial del poder público y como el espacio jurídico dentro del cual debe actuar, persiguiendo los principios constitucionales de la función pública con

⁹⁴ Entendiendo por tal el valor intrínseco de la condición humana, “sin que ninguna cualidad adicional sea exigible”, “sinónimo del valor que debe reconocerse al ser humano por su mera condición humana”. Andorno, Roberto, *Bioética y Dignidad de la Persona*, Madrid: Editorial Tecnos, 2012, 2da edición p. 72-74.

propósitos de utilidad pública, equidad y mejor vivir de las personas.

La pregunta inmediata no sería sobre los derechos fundamentales y la existencia de criterios, reglas o principios reguladores de la función pública, sino debe versar en sentido de estos y en las probables relaciones entre sí, de tal manera, que su observancia por parte de los agentes del Estado naturalmente ayudara a garantizar la vigencia de los derechos fundamentales; en el caso, la no discriminación. Con esta perspectiva afloran un conjunto de disposiciones constitucionales con el carácter de principios y valores que rigen a la función pública. Es entonces cuando preguntaríamos ¿Existe alguna relación entre estos y la vigencia de los derechos fundamentales? ¿Cómo contribuyen las reglas del servicio público con los derechos humanos? y, viceversa, ¿cómo el cumplimiento de las prerrogativas fundamentales ayuda a consumir el hacer estatal en el marco de los principios constitucionales que lo rigen?. Para lo cual, acorde con la CPEUM, el ámbito de reflexión son los derechos fundamentales reconocidos y las máximas que norman el servicio público, tales como la certeza, la legalidad, la honradez, la transparencia, la rendición de cuentas, la independencia, la imparcialidad, la objetividad, la eficiencia, la eficacia, la economía, la disciplina, el profesionalismo, la integridad, la equidad y, la máxima publicidad.

Cabe también anticipar el convencimiento compartido por las autoras de que los derechos humanos y los valores de la función pública deben ser componentes inescindibles de toda organización política. Debido a ello, el ejercicio de las atribuciones estatales acorde con sus principios, generales del servicio público o específicos de cada función⁹⁵, vaticina el respeto a los derechos humanos.

⁹⁵ De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), los principios constitucionales que rigen y orientan a la función pública respecto de los servidores públicos, considerados así en términos del artículo 108 constitucional, importan compromisos éticos y jurídicos en el ejercicio del encargo, empleo o

En este entorno, la presunción de discriminación activa que planteamos conduce a un previo juicio sobre el orden jurídico; por una parte, lo meritorio de las reglas del servicio público y el reconocimiento de los derechos fundamentales, por otra, lo reprochable del trato desigual, sin justificación racional. En la práctica, el cumplimiento irrestricto del artículo 131, fracción II, en apego a aquellos principios constitucionales de la función pública, por ejemplo, legalidad, objetividad, imparcialidad, provocará discriminación.

LOS DERECHOS FUNDAMENTALES COMO FIN DEL ESTADO

El análisis doctrinal del tema conserva un orden para la lectura de las fuentes. Debido a ello, encontraremos que las investigaciones desmenuzan las declaraciones de derechos y las consiguientes obligaciones. El artículo 1 de la CPEUM⁹⁶ es punto de encuentro para resaltar el hecho de la declaración de prerrogativas en favor de las personas, que alcanza a los derechos humanos y sus respectivas garantías en términos constitucionales y convencionales cuando el Estado Mexicano sea parte firmante. También, del mismo artículo, los estudios destacan la prohibición de restricción o suspensión de las prerrogativas, con la salvedad de los casos y condiciones que establece la propia Constitución.

Por lo anterior, no queda duda del carácter del artículo 1 constitucional. Es fundamento de los derechos humanos como prerrogativas inalienables e inherentes de las personas. La generosidad de su contenido queda de manifiesto cuando la declaración se refuerza con un conjunto de principios, entre ellos, el principio pro persona; así, la interpretación y aplicación de las normas deberá ser

comisión, cuya inobservancia compromete su responsabilidad bajo el régimen del Título Cuarto de la CPEUM.

⁹⁶ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. Texto del artículo 1 con la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011.

siempre procurando en todo tiempo la protección más amplia.

El apego a la lectura con rigor jurídico de los párrafos siguientes del citado artículo 1 constitucional, nos acerca a los elementos con mayor relación al tema propuesto. El párrafo tercero establece los deberes a cargo de cualquier autoridad y los principios para la regularidad constitucional de la función pública en materia de derechos fundamentales. En este tenor, pueden notarse dos tipos de obligaciones, observación que surge de la literalidad del párrafo⁹⁷.

Así, el acontecer de la función pública queda sujeto, por una parte, a las obligaciones de cada servidor público, con los principios que dirimen el cumplimiento de sus competencias. En tal caso los derechos forman parte del encargo, pertenecen materialmente a este; integran la descripción sustantiva de los fines de las atribuciones y compatibilizan el servicio público con los principios que lo rigen. Por otra parte, el texto constitucional en comento enuncia las obligaciones del Estado, las acciones concretas a su cargo tendentes a hacer prevalecer a los derechos fundamentales, aun su quebrantamiento. Entre esas acciones, la prevención es la primera obligación estatal y, habiendo fracasado el hacer preventivo, el Estado deberá investigar, sancionar y reparar las violaciones. Cabe precisar que la conformidad de las obligaciones con los principios, particularmente con el de progresividad, permite interpretar a la reparación integral, comprensiva no solo de la indemnización de daños, sino de la *restitutio in integrum* del disfrute de los derechos violentados.

Posteriormente, el artículo 1 constitucional, por medio de dos párrafos siguientes, prohíbe la esclavitud y

⁹⁷ “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”.

toda discriminación sin importar la motivación, enlistando expresamente, de manera enunciativa y no limitativa, a las *“llamadas categorías sospechosas”* de desigualdad injustificada. Estas son, entre otras: el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, pero además agrega, *“cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”*.

Un mejor entendimiento de la dimensión del reconocimiento de derechos y las obligaciones a cargo de las autoridades, exige una interpretación de este artículo 1 constitucional relacionada con la titularidad y origen de la soberanía, por una parte, y, por otra, los fines y los límites del poder, conforme lo dispone el artículo 39, también de la CPEUM, en el sentido de que el poder dimana del pueblo y se instituye para su beneficio.

El alcance jurídico de las disposiciones de la Carta Magna mexicana resulta así compatible con la Declaración Universal de Derechos⁹⁸ en tanto personas iguales en dignidad e investidas de las mismas prerrogativas fundamentales.

Del mismo modo lo hacen la mayoría de las Constituciones políticas nacionales. Si obviamos los *estilos jurídicos* en el sentido de Konrad Zweigert y Hein Kötz⁹⁹ y nos despojamos de toda dogmática al respecto, constataremos en las Cartas políticas el reconocimiento de prerrogativas fundamentales y con técnicas propias las consiguientes obligaciones a cargo del Estado atinentes a garantizar su vigencia. También es probable encontrar a

⁹⁸ Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.

⁹⁹ Zweigert, Konrad, *Introducción al Derecho Comparado*, reedición y actualización Kötz, Hein: reedición y actualización, trad. Vázquez Arturo Aparicio. - México, D. F.: Oxford University Press, 2008. - Primera reimpresión: Vol. Colección Estudios Jurídicos, pp. 75-80.

los derechos fundamentales como la última razón del poder público, aunque con modos diversos de legislar¹⁰⁰.

En un ejercicio comparativo con otro ordenamiento, la Constitución Política del Perú de 1993, por ejemplo, a través de su artículo 1, del Título I “De la persona y de la sociedad”, coloca en el centro de la acción pública a la “defensa de la persona humana y el respeto a su dignidad”. El citado artículo lo dice de una mejor manera, más explícita, cuando refiere que una y otra, “*son el fin supremo de la sociedad y del Estado*”. Seguidamente en ese mismo Título, dedica tres capítulos para reconocer en el primero a los derechos fundamentales de la persona, no sin antes aclarar el carácter de lista abierta. Un segundo capítulo lo dedica a los derechos sociales y económicos; dejando a un tercero para los derechos políticos y los deberes relativos a éstos.

Del mismo modo que la Constitución mexicana, la declaración o reconocimiento va acompañada de la consiguiente obligación del poder público a modo de interdicción o prohibición de todo ejercicio estatal en forma arbitraria e injusta. Con la mención acerca del origen del poder del Estado, mandata a las autoridades a manifestar ese poder con las limitaciones y responsabilidades constitucionales y legales. Igualmente, refrenda esta determinación en sentido positivo, cuando encarga al Estado *garantizar la plena vigencia de los derechos humanos*; proteger de las amenazas contra la seguridad; y *promover el bienestar general* fundado en la *justicia y en el desarrollo integral y equilibrado*.

Tanto la Constitución peruana como nuestra Ley Suprema, con una combinación de disposiciones, no renuncian a considerar a la persona como principio y fin en

¹⁰⁰ Para tipo de constituciones, tipo o especie de los derechos proclamados y los tres modelos fundamentales de constituciones. De Castro Cid, Benito, *Derechos Humanos y Constitución. (Reflexiones sobre el Título I de la Constitución española de 1978)* en “Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)”. - Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Noviembre - Diciembre de 1980, Vol. N° 18.

sí mismo. La persona y los derechos originados en su dignidad como tal, resultan objeto y motivo de los actos públicos, donde también el Estado encuentra razón de ser y existir.

La doctrina emanada de los votos razonados del Juez Antônio Augusto Cancado Trindade nos permite reflexionar acerca de los fines del Estado y sus acciones; cuando estas representan violaciones de derechos fundamentales. El Voto razonado¹⁰¹ con motivo del fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en “Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay”, nos regresa al sentido común, con el que podemos en más de una ocasión vislumbrar la *distorsión inadmisible* en el ejercicio del poder público. Es así cuando reflexiona lo siguiente:

“En la melancólica “posmodernidad” (sic) de la actualidad, parece haberse olvidado de los fines del Estado, consubstanciados, en última instancia, en la realización del bien común. El bien común es el bien de todos (inclusive de los hoy día marginados), y no sólo de algunos. Con esto (sic), volvemos a los orígenes históricos tanto del Estado nacional, que existe para el ser humano, —y no viceversa,— como del propio Derecho Internacional, el cual no era en sus orígenes un derecho estrictamente interestatal, sino más bien el derecho de gentes. La realización del bien común presupone la garantía, por todos los Estados, de condiciones de vida digna de todos los individuos bajo sus respectivas jurisdicciones.

¹⁰¹ “Voto razonado del Juez A.A. Cancado Trindade”, párrafo 27, p. 134 de la Sentencia de 29 de marzo de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas), con cita en el párrafo a sus obras “General Course on Public International Law - International Law for Humankind: Towards a New Jus Gentium”, in Recueil des Cours de l'Académie de Droit International (2005), capítulos IXXVII, 997 pp., para ese entonces, 2006, (en prensa), edición 2010 Martinus Nijhoff Publisher. Fuente: Corte Interamericana de Derechos Humanos.

LOS VALORES DE LA FUNCIÓN PÚBLICA Y LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

Si bien la razón de ser y existir del Estado es la persona, el ser humano, tal premisa sirve muy bien como sustento a la contrapartida de los derechos, esto es, a los consiguientes deberes irremediamente a cargo del Estado. Sin embargo, existe algo más, otro ángulo de reflexión. Se trata de la probable relación entre los principios constitucionales de la función pública¹⁰² que la rigen y los derechos humanos. En el plano teórico, tiene razón de ser algún vínculo puesto que ambos consisten en valores. Es así que, si el acontecer del servicio público fuese desplegado conforme sus máximas, es decir, con honradez, legalidad, objetividad, eficiencia, economía, imparcial, por citar algunos de sus principios, sin lugar a duda, no se contrapone con el Estado de Derecho, por el contrario, actualiza el fin: ser un Estado de derechos.

Así las cosas, podemos afirmar también que el Estado de Derecho es el preludio de un Estado de derechos, de la probable regularidad constitucional y convencional en materia de las prerrogativas fundamentales. Es una presunción en el sentido de la contribución con los derechos fundamentales que brindan el principio de legalidad y otros, según la naturaleza del acto, por ejemplo, nuevamente, la honradez, la certeza, la objetividad, la eficiencia, la economía, la imparcialidad.

Las decisiones, resoluciones, sanciones y ejecuciones motivadas en la dignidad de las personas son preludio de integridad del servicio público, de consumación

¹⁰² Los principios constitucionales del servicio público los clasificamos de la siguiente manera; **a) Generales:** comprenden a todos los funcionarios y son los enunciados en el artículo 109, fracción III, y **b) Específicos**, dentro de los cuales consideramos: b.1) De las funciones de seguridad pública, mencionados en el artículo 21, párrafo 9, *in fine*; b.2) De la procuración de justicia establecidos en el artículo 102, apartado A, fracción VI, párrafo 4to; b.3) Del manejo de los recursos económicos según el artículo 134, párrafo primero; b. 4) De las contrataciones mencionados en el artículo 134, párrafo 4to.

del bien común, de fines generales y legalmente objetivos. Ronda la ausencia de intereses ilegales, aparece la imparcialidad e independencia, la certeza jurídica para todas las personas, de resultados en tiempo y forma, de la aplicación de los recursos públicos de cualquier naturaleza a objetivos públicos.

Un Estado de derechos es un sistema donde la seguridad de los derechos fundamentales es seguridad, también, de la función pública conforme la legalidad, la constitucionalidad y convencionalidad.

LA IGUALDAD A TRAVÉS DE LA INTERRELACIÓN NORMATIVA

La importancia de los derechos fundamentales para la función pública debe cuestionarse en sentido concreto. Indagar más acerca de las acciones concretas de gobierno. ¿Cómo los derechos fundamentales propician los valores de la función pública en su ejercicio cotidiano? La interrogante exige tanto como describir el hacer concreto del Estado para el desarrollo integral de la persona.

Sin embargo, para acercarnos a la pregunta, necesitamos más elementos jurídicos, lo cual, no es otra cosa que precisar aún más lo dicho hasta ahora. Con tan único propósito, y debido a la extensión de este trabajo, escogemos dar seguimiento centrando la atención en el derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación.

Referentes de las acciones públicas concretas para la igualdad y la no discriminación

Para este tema son referentes las definiciones teóricas, los conceptos legales, los criterios judiciales y las instituciones, en resumen, toda idea conceptual que resulte pertinente para precisar el alcance jurídico de las normas en favor de la igualdad, sea por el aporte directo o complementario. Sin desconocer que también tienen este carácter los tipos de un cuerpo legal, por ejemplo, el

modelo adoptado en la constitucionalización de los derechos fundamentales, según declaraciones extensas y reducidas. También son referentes las distinciones formadoras de un modelo de constituciones considerando el predominio o no de los derechos civiles, o por el indiscutible carácter de derechos públicos subjetivos de los derechos civiles y políticos. Con mayor razón serán nociones pertinentes para ajustar significados aquellas disposiciones que, sin ser un modelo o tipo, han ampliado su eficacia en el tiempo y, a modo de un proceso evolutivo, modulan todas las manifestaciones de la vida para acercarlas a los valores. Ocasionalmente son un detalle pormenorizado de las conductas oportunas, esperables, según los casos concretos. Cabe precisar que el campo sustantivo, referencia natural del tema, será siempre el conjunto de declaraciones y normas, internacionales y nacionales, y que la interpretación complementaria entre los derechos contribuye con una explicación pormenorizada.

En este sentido daremos toda la importancia a los datos que clarifican el interés jurídico relevante: la igualdad como valor esencial de la dignidad de la persona. Para entender su notoriedad actual basta con observar la diferencia entre la concepción de “igualdad ante la ley” y el sentido que en el presente tiene esta premisa. No será exageración decir que invade cada uno de los aspectos de la vida social y su observancia es asunto general. Se invoca como derecho propio, pero también se impone como actitud o norma que todos deben practicar en todas las relaciones. Adquiere entidad con igual peso que la democracia, según la concepción constitucional en el artículo 3, fracción II, letra a). Si por mandato constitucional debemos entender a la democracia como *un sistema de vida*, la dimensión adquirida por la igualdad convierte a esta en un valor con idéntico peso.

En comparación con la democracia podemos decir que la igualdad es un estilo de las relaciones sociales, caracterizada por prohibir cualquier forma de desigualdad. Y no sería viable llegar a tal cosa, si no es aceptando que se trata de un valor presente inherente a cada persona

que se hace notar en las relaciones o manifestaciones humanas. Ese valor es el objeto del derecho relativo y la causa de prohibir su desconocimiento o accionar en su contra.

La diferencia que notamos al inicio del título entre “igual ante la ley” y la igualdad como estilo de vida no es esencial. El valor permanece incólume, lo que cambia es el ámbito donde se despliega, la complejidad cotidiana donde las personas actúan y se desarrollan. Es una constante de la investigación jurídica asumir las transformaciones sociales en el entendido de que la realidad actualiza el ser de las prerrogativas, al mismo tiempo que confirman lo perdurable de sus enunciados originales.

De este modo, la prohibición de la discriminación es una expresión tácita en la declaración de igualdad ante la ley y se extiende a cualquiera de los múltiples modos de practicar la desigualdad según el entorno concreto. Así lo podemos leer en los artículos 1 y 7 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948.

Sin embargo, esa entidad de la igualdad se completa aún más con las disposiciones expresas acerca de la eliminación de cualquier signo de discriminación relacionado con las personas entre sí. Igual si fuese con categorías especiales concernientes a conjunto de personas o comunidades, por ejemplo, grupos vulnerables.

Con el fin de comprender y distinguir las acciones del Estado, si resultan conformes o no con los derechos fundamentales y con los valores del servicio público, podemos revisar la legislación convencional y nacional en temas especiales.

Dos tratados internacionales nos servirán para reforzar la idea de igualdad como valor inherente de la persona y como estilo que permea la vida misma.

Nos referimos a lo que extraemos de la definición de “discriminación” en La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer y en el Convenio Relativo a la Discriminación en Materia de

Empleo y Ocupación. Ambas definiciones sustentan el problema planteado inicialmente, esto es, una causa de discriminación en una ley nacional.

a) LA “CONVENCIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER”

A través del artículo 1, Parte I, la Convención despoja al sexo y al estado civil de la mujer de legitimidad para sobreponer al carácter de persona. Sin embargo, y con toda la importancia de ese artículo, lo que nos interesa tomar es la definición de discriminación de ese instrumento, particularmente, notando el efecto perjudicial para la igualdad que tiene la acción de discriminar. Esto es, distingue, limita y excluye. La importancia no está en ser lo contrario a la igualdad de mujeres y hombres. Dicho de otra manera, la diferencia con base en el sexo o el estado civil, no sólo está prohibida por ser contraria al principio de igualdad, sino porque la discriminación no armoniza con el concepto de persona, niega a la mujer ser persona; segrega como acción para distinguir, limitar o excluir derechos, sin importar el ámbito de la vida social donde suceden tales efectos.

Así, para la Convención, la expresión *“discriminación contra la mujer”* comprende toda *“distinción, exclusión o restricción”* basada en el sexo con el objeto o propósito de *“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”*.

Se combate entonces usar las diferencias reales, sociales o de cualquier otra índole cuando de ello resulte alguna preferencia, restricción o exclusión, sin justificación racional conforme las prerrogativas de la persona.

b) EL “CONVENIO RELATIVO A LA DISCRIMINACIÓN (EMPLEO Y OCUPACIÓN)”

Este Convenio constituye un ámbito temático de la igualdad distinto al visto anteriormente. El interés en el Convenio de 1958 de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo¹⁰³ es un referente muy adecuado para la interpretación de las normas mexicanas. Sus disposiciones dan pie para sostener un supuesto de posible discriminación propiciada por el artículo 131, fracción II, de la LISSSTE.

Si bien la mención a través del artículo 1 de este Convenio es ilustrativo de todas las pautas o criterios para saber lo que es discriminación, particularmente, en las relaciones laborales, también luce por cuanto despeja dudas acerca de lo que no significa contravenir la igualdad en el ámbito laboral.

Así, para efectos del Convenio, el término discriminación comprende:

“a) Cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social, que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación;

b) Cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación, que podrá ser especificada por el miembro interesado previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, y con otros organismos apropiados.”

¹⁰³ Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo. El Convenio entró en vigor el 15 junio de 1960. Ratificado por 175 países.

Lo definitorio continúa siendo un concepto compuesto por la desigualdad con intención de limitación o exclusión.

A través de un segundo apartado del mismo artículo 1, se precisan las acciones excluidas. Mientras en otros textos se acude a la falta de racionalidad, es decir, una distinción sin fundamento objetivo, para el Convenio no serán consideradas discriminatorias las distinciones, exclusiones o preferencias basadas en las calificaciones exigidas para un empleo determinado. Se trata de los requisitos exigidos por el cargo. Por su parte en el tercer apartado de este artículo, se delimita el alcance jurídico de los términos empleo y ocupación con lo que se amplía el campo para juzgar las acciones discriminatorias. Empleo no se reduce únicamente a la labor en sí, sino incluye tanto *“el acceso a los medios de formación profesional y la admisión en el empleo y en las diversas ocupaciones, como también las condiciones de trabajo”*.

c) LEGISLACIÓN NACIONAL

Los conceptos de igualdad y discriminación a través de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres proporcionan elementos valiosos. En primer término, por distinguir entre la igualdad de género y la igualdad sustantiva. Define a la primera como la situación de las personas, mujeres y hombres, con idénticas posibilidades y oportunidades, para obtener beneficios y acceder a bienes, servicios y recursos, así como intervenir en la toma de decisiones en todos los ámbitos de la vida social, económica, política, cultural y familiar. Conceptualiza a la igualdad sustantiva como *“el acceso al mismo trato y oportunidades para el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales”* y comprende todos los ámbitos público y privado.

Respecto a la discriminación en general es consecuente en el sentido de la CEDAW, delimita la discriminación contra la mujer como la distinción, exclusión o restricción basada en el sexo, independiente del estado civil.

Mención aparte merece la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. Ella, entendemos, contiene una definición de discriminación compatible con la precisión que dimos al inicio del título, es decir, lo que no armoniza con el concepto de persona.

En efecto, primeramente, de manera pormenorizada explica el concepto. Así, deberá entenderse *“por discriminación toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional...”*.

En segundo lugar, completa el concepto mencionando el resultado de la acción de discriminar. Esto es, que la acción *“tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades”*.

Finalmente cabe destacar la lista amplia, aunque enunciativa, de criterios o las llamadas “categorías sospechosas”. Así, habrá discriminación cuando la distinción, exclusión, restricción o preferencia *“se base en uno o más de los siguientes motivos: el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o cualquier otro motivo”*.

Referente de las acciones públicas concretas: la paridad

El particular tema de la igualdad de género tiene un amplio desarrollo entre normas y políticas públicas que, con el afán de lograr un trato igualitario respecto de la mujer, generaron criterios de diversa naturaleza, como “perspectiva de género”, “cuota de género”, “equidad de

género” o “paridad de género”. Pautas que, a pesar de la diferencia sustancial, constituyen estándares legales y base de políticas públicas, aplicados en ámbitos específicos, por ejemplo, en la composición de los órganos del Estado. A pesar de la importancia de unos u otros, y su consideración dentro de la norma constitucional, cabe señalar a la paridad de género como el concepto al que la propia CPEUM otorga relevancia de principio, pero con dos connotaciones.

Por una parte, tiene el rol de pauta cuando se trata del nombramiento o en la designación de los integrantes de algún órgano u organismo estatal. Es el caso del Consejo Técnico de Educación perteneciente al organismo para la mejora continua de la educación del Sistema Educativo Nacional; igualmente la paridad de género deberá observarse para elegir, en los municipios con población indígena, a los representantes ante los ayuntamientos, conforme a las normas aplicables, o para la integración de los órganos jurisdiccionales. En otra circunstancia, la CPEUM encarga a la ley secundaria determinar las formas y modalidades que correspondan, para cumplir con el principio de paridad de género, por ejemplo, en el caso de la designación de las y los titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y sus equivalentes en las entidades federativas; también la CPEUM encarga al Congreso de la Unión, a través de Artículos Transitorios de los Decretos de reforma constitucional, que, en ejercicio de facultades expresas en materia electoral, realice “las adecuaciones normativas a efecto de observar el principio”, o cuando le mandata a dictar las reglas para asegurar “la paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales”. A pesar de la autonomía constitucional de los organismos autónomos, el principio de paridad de géneros también es una regla que deberán observar en la integración de sus órganos.

En segundo lugar, la paridad adquiere con la reforma electoral de 2019¹⁰⁴ el carácter de un derecho propio entre las prerrogativas políticas correspondientes a la ciudadanía mexicana contenidas en el artículo 35 constitucional. La paridad deja de ser un criterio. En efecto, mediante la fracción II del citado artículo se tiene el *“poder de ser votado a cargos de elección popular en condiciones de paridad”*, con la única limitante de contar con las calidades que establezca la ley y la propia Constitución¹⁰⁵. Derecho que también queda supeditado, en caso de candidaturas por militancia a un partido político, a la titularidad de estos para el registro ante la autoridad electoral, con excepción de las personas que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación aplicable.

Cabe remarcar la importancia de esta reforma en materia de los derechos de las mujeres. Reconoce un derecho fundamental atinente a la calidad de persona, el cual tiene por objeto el acceso a la función pública, derecho del mismo rango e independiente del sexo. Es, por tanto, distinto a una pretensión por igualdad entre hombre y mujer, o por criterio o política como “cuota de género”, aunque sea con fundamento legal. La diferencia está en que la prerrogativa para acceder está sujeta a los requisitos legales correspondientes al cargo. Tampoco es derecho a la no discriminación por el sexo, sino el derecho sujeto solamente a cumplir o no con las capacidades jurídicas, técnicas y éticas necesarias para ejercer el cargo, independiente del régimen de acceso a la función pública, ya sea por nombramiento, designación o elección popular.

¹⁰⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2019.

¹⁰⁵ A modo de ejemplo, tener determinada edad o ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años.

El valor que imprime el término paridad releva y se compatibiliza con la calidad del sujeto de derechos y obligaciones, esto es, remueve cualquier obstáculo irracional que impida el ejercicio de un derecho atinente a la persona. Para lo cual entendemos que persona es el ser humano, sin exclusiones, ni siquiera de las personas morales cuando están en condiciones de ejercicio de prerrogativas fundamentales, es decir, aquéllos compatibles con su naturaleza y fines¹⁰⁶.

Sin embargo, cabe mencionar que la idea de paridad no surge intempestivamente. Como principio constitucional está precedida de mucho tiempo y trabajo en favor de la igualdad de género. La concientización expandió el concepto al ámbito de la función pública. Su desarrollo trajo también una suficiencia normativa, en ocasiones imperativa, y distintos tipos de políticas públicas e instrumentos de aplicación. Esa suficiencia se enriqueció y sigue la misma dinámica, otorgando nuevos elementos.

En el ámbito de la vida pública la importancia del término paridad es plausible por la aplicación a todos los supuestos de acceso a la función pública, pero también, por su integración, con la reforma de 2019 en materia electoral, entre los derechos de la ciudadanía.

Las acciones públicas concretas: incrementar la tutela compensando asimetrías

La revisión hasta el momento estuvo dedicada al sentido de igualdad en su carácter de derecho fundamental, reconocimiento y garantías a cargo del Estado. Con distintos elementos o puntos de reflexión llegamos a una idea amplia de igualdad, presente en distintos aspectos de la vida social. También se pudo ver que lo reprochable no es la distinción en sí, sino la consecuencia de tomar como causas las diferencias reales

¹⁰⁶ Tesis Aislada, número I Región 8o.2 CS (10a.), Tribunales Colegiados de Circuito: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 41, Abril de 2017, Tomo II, p. 1775.

o categorías de cualquier índole con el objeto de excluir o restringir. O sea que distinguiendo se obtienen preferencias, privación, exclusión o restricción respecto de algún derecho fundamental o beneficio legal. Por último, esta revisión temática, en un escueto repaso de las normas jurídicas, permite ver a la paridad como el reconocimiento de un derecho propio, cuyo único fundamento es la persona o la sin razón para excluir.

Sin embargo, cabe considerar algunos criterios y razonamientos, doctrina finalmente, provenientes de la interpretación judicial. Con este fin escogemos algunas decisiones que consideramos explicitan los conceptos para la cotidianidad, el día a día de la función pública.

Integra este contenido las interesantes enseñanzas vertidas por los razonamientos del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) al resolver la acción de inconstitucionalidad 8/201¹⁰⁷ con lo cual sentó jurisprudencia.

En esa ocasión el Máximo Tribunal afirmó que “*el principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico*”, por lo que, cualquier acción u omisión discriminatoria que restrinja el ejercicio de algún derecho reconocido por la CPEUM resulta incompatible con ésta. No obstante, y es de notar, el Pleno también estima que “*no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, siendo jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación, ya que la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos*”.

¹⁰⁷ Tesis: P./J. 9/2016, Décima Época, Pleno: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, p. 112.

Vale la pena recordar, también, cuando la Primera Sala¹⁰⁸ razonó como consecuencia de la “igualdad de trato” a la “*eliminación de distinciones o exclusiones arbitrarias prohibidas por la Constitución*”, igualdad que no se contrapone con la función que pueden cumplir las diferencias y su justificación. Así, reconoció que “*determinadas distinciones pueden ser favorecedoras y encontrarse justificadas*”. Esto sería viable, a juicio del Tribunal, en caso de las “*acciones positivas*”, que dan preferencia bajo principios de equidad a grupos marginados y vulnerables para compensar las desventajas reales. En voz del Tribunal la interpretación del artículo 1 constitucional no puede ser solamente “literal y extensiva”, sino a la luz del principio pro persona. De esta manera se hace operativa y funcional la protección constitucional respecto de persona o personas cuando se encuentran desfavorecidas por un trato legal o de hecho discriminatorio.

Lo anterior orienta el ejercicio de facultades, según lo cual el Estado en cumplimiento de la tutela a su cargo, garantiza los derechos, inclusive cuando sus acciones o medidas van dirigidas exclusivamente a persona o personas en razón, por ejemplo, del sexo, género, edad, discapacidades o la condición social, siempre y cuando esas determinaciones públicas estén motivadas objetiva y racionalmente; sean necesarias para incluir a la personas en el ejercicio de algún derecho, o restituir el disfrute de prerrogativas fundamentales, o resulten indispensables para mejorar su ejercicio. El trato desigual compensa las inequidades, anomalías o irregularidades para hacer posible la igualdad en la vigencia de los derechos reconocidos.

A nuestro juicio la tesis induce a interpretar el artículo 1 constitucional a la luz de todos sus principios, inclusive, considerando las diferencias personales o de grupos determinados, si asiste razón. Y sucederá cuando se demuestra la aplicación, sus principios o la eficacia de

¹⁰⁸ Tesis Aislada: 1a. CCCLXXXIV/2014, Décima Época, Primera Sala: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 12, noviembre de 2014, Tomo I, p. 720.

estos. Las acciones públicas no constituyen discriminación, ni atentan contra la igualdad, por el contrario, permiten cumplir con la vigencia de los derechos y principios constitucionales, igual que poner en el centro de la función pública a las personas.

El derecho a la igualdad, en consonancia constitucional con todas sus determinaciones, tiene un gran desafío de cara al principio de progresividad de los derechos humanos en una sociedad marcada realmente por profundas diferencias en todos los ámbitos. Al respecto, obtenemos de la Segunda Sala de la SCJN¹⁰⁹ la identificación de los dos aspectos de la progresividad que son: gradualidad y progreso.

En virtud del principio de gradualidad, la efectividad de los derechos humanos supone metas sujetas a un proceso. Por su parte, el progreso significa que la calidad y el disfrute de los derechos siempre deben mejorar. Con este sentido, la función constitucional del principio *“exige a todas las autoridades del Estado mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementar el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos”*. No obstante, también *“les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de la protección a los derechos humanos de quienes se someten al orden jurídico del Estado mexicano”*.

La función pública jurisdiccional constituye un ámbito propio para el análisis de regularidad constitucional, con particular interés acerca del alcance de la igualdad y la prohibición de discriminar en el proceso penal. En este sentido, la tesis aislada XXII.P.A.23 P¹¹⁰ estableció el criterio según el cual el parámetro de

¹⁰⁹ 2a./J. 35/2019, Décima Época, Segunda Sala: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 63, febrero de 2019, Tomo I, p. 980.

¹¹⁰ Tesis Aislada XXII.P.A.23 P, Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 55, Junio de 2018, Tomo IV, p. 3063.

regularidad constitucional, relativo al derecho humano a la no discriminación por razón de género, es un principio rector del proceso penal acusatorio.

Para sustentar el anterior criterio el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Segundo Circuito, invocó los artículos 1 y 20 constitucionales y el artículo 10 del Código Nacional de Procedimientos Penales. En sus argumentos sostuvo que la declaración legal no se reduce al enunciado de la igualdad, *“sino que persigue, igualdad material mediante la compensación de las asimetrías o de las desventajas en que pudieran encontrarse las partes en el proceso”*. Examina, también, las convenciones para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, de lo cual colige *“la obligación de toda autoridad de actuar y juzgar con perspectiva de género”*. La razón esgrimida y sus fundamentos traen consigo que en un proceso jurisdiccional sea necesario tomar en cuenta cualquier situación de violencia o discriminación a fin de garantizar el acceso a la justicia de forma efectiva e igualitaria, así como asegurar el despliegue de todos los derechos atinentes al proceso.

Caso de discriminación legal

El enfoque seguido en este capítulo y su desarrollo nos permitió modular la noción de igualdad como algo inescindible de la persona y permanente en todos los ámbitos. Del mismo modo pudimos acercarnos al significado jurídico de discriminación, cuando las normas hacen uso de algún término equivalente, cualquiera que este sea, por ejemplo, con función de categoría, con distinción o diferencia, siempre y cuando la aplicación contravenga la igualdad de las personas, privando o excluyendo de manera injustificada el disfrute de algún derecho fundamental. Sin olvidar el razonamiento judicial cuando se trata de acciones positivas, momento en el cual, determinadas distinciones son necesarias puesto que, objetiva y racionalmente, hacen efectivo un mandato

constitucional; garantizan el ejercicio o mejoran progresivamente su disfrute. En tales casos, el trato desigual tiene suficiente motivo constitucional y convencional. Todos los elementos útiles obtenidos los aplicamos ahora a la presunción anunciada al inicio del capítulo como un caso de trato desigual, configurándose así un supuesto de discriminación legal.

Y la pregunta especial sería ¿por qué la norma señalada discrimina? No es un caso distinto a lo visto hasta ahora en el sentido del derecho a pensión por fallecimiento sometido a requisitos, condicionantes para negar o limitar su ejercicio sin razón objetiva alguna. Es decir, es un caso más donde la preferencia, restricción o exclusión no vendrá del ejercicio indebido de la función pública, sino de la ejecución de la ley. La violación del derecho a la no discriminación sucede cuando el requisito trata de manera desigual a los iguales. Según los criterios y jurisprudencia analizados, esas normas no tienen sustento razonable y objetivo. Hasta aquí, el señalamiento que hacemos al orden establecido para acceder a la pensión por fallecimiento, determinado por el artículo 131, fracciones II y III de la LISSSTE, no demuestra ser un caso de discriminación esencialmente distinto a lo visto como discriminación activa. Sin embargo, insistimos, no sólo configura irregularidad constitucional, sino que no es objetivo. El estado civil es un hecho formal que no demuestra en todos los casos el real. De tal manera que se deja así, sin sentido, a una institución, figura o derecho, a “la seguridad social”.

Analizaremos más casos en el tema con la intención de confirmar o negar la presunción planteada.

La discriminación activa en materia de seguridad social tiene varios precedentes entre los cuales se incluyen los fallos que resuelven las impugnaciones al artículo 130, segundo párrafo, de la Ley del Seguro Social. En los citados precedentes, se acusó de excluir al varón del otorgamiento de la pensión por viudez si el cónyuge o concubinario, uno u otro según el orden correspondiente, no acreditara la dependencia económica hacia la trabajadora asegurada fallecida. Requisito que no le era

exigido a la viuda o concubina de un asegurado. Anticipamos tener una opinión particular sobre el sentido de dependencia económica en la seguridad social. En los casos, el elemento discriminador es el sexo, por cuanto consiste en exigir un requisito solamente a varones. La dependencia económica no es un elemento discriminador, por el contrario, es demostrativo del hecho de una familia, de unidad familiar, del aporte económico de quien fallece y con el que cuentan sus integrantes.

Otro caso en la materia lo ocasionó el antiguo artículo 75, fracción III¹¹¹, impugnado junto al artículo 5¹¹², ambos de la derogada Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente hasta el 31 de marzo de 2007. El artículo 75, fracción III fue declarado inconstitucional¹¹³ en la medida de configurar un trato desigual cuando supedita el acceso a la pensión por fallecimiento y el carácter de familiar derechohabiente para los mismos fines, a la edad de 55 años, solamente, al esposo o concubinario supérstite según el orden, no a la viuda o concubina. La Segunda Sala de la SCJN aprobó la tesis de jurisprudencia por reiteración 53/2019¹¹⁴, no sin antes analizar sus argumentos en precedentes. Sostuvo la

¹¹¹ Según lo cual “el esposo supérstite solo, o en concurrencia con los hijos o éstos solos cuando reúnan las condiciones a que se refiere la fracción I, siempre que aquél fuese mayor de 55 años, o esté incapacitado para trabajar y hubiere dependido económicamente de la esposa trabajadora o pensionada”. En la siguiente fracción se refiere en orden al concubinario con idénticos requisitos que para el cónyuge varón supérstite.

¹¹² Para fines de la ley, el antiguo artículo 5, fracción V, establecía quienes serán familiares derechohabientes, y en el quinto párrafo, a la letra: “el esposo o concubinario de la trabajadora o pensionista siempre que fuese mayor de 55 años de edad; o esté incapacitado física o psíquicamente y dependa económicamente de ella”.

¹¹³ Tesis de jurisprudencia por reiteración 2a./J. 53/2019, Décima Época, Segunda Sala: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 64, marzo de 2019, Tomo II, p.1596.

¹¹⁴ *Ídem*.

inconstitucionalidad por la falta de justificación válida para el trato diferente según el género en perjuicio de cónyuge supérstite varón. La ejecutoria hizo referencia a que el esposo supérstite debía cumplir mayores condiciones para obtener una pensión por viudez que la esposa sobreviviente. Así las cosas, los artículos y fracciones impugnadas contrariaban el derecho a la igualdad y a la no discriminación. No eran ejemplo de trato igual a los iguales y desigual a los desiguales, del respeto a la prohibición de hacer distinciones injustificadas. Tampoco pasaron la prueba de ser un supuesto en donde fuese permitido o incluso constitucionalmente exigido¹¹⁵.

Un reciente criterio judicial presenta un caso de discriminación por omisión. Da pie a esta aseveración el propio rubro de la tesis. En efecto, según éste “el artículo 57 de la Ley de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua, al no prever la posibilidad de que el cónyuge del mismo sexo acceda al derecho relativo, viola los derechos humanos a la igualdad jurídica y a la no discriminación”¹¹⁶.

La edad en materia del derecho a la pensión por fallecimiento ha sido, también, categoría para limitar o excluir a familiar derechohabiente distinto del cónyuge, concubina o concubinario. Así lo deja ver el rubro de la tesis aislada II.2o.A.4 A¹¹⁷, cuando establece que el artículo 5, fracción VI, numeral 6, de la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, contraría los derechos humanos de igualdad y seguridad social, al imponer a los ascendientes directos, dependientes económicos, el requisito de contar con

¹¹⁵ Ejecutoria en Décima Época, Segunda Sala: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 64, marzo de 2019, Tomo II, p. 1581.

¹¹⁶ Tesis Aislada XVII.1o.P.A.26 A, Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 63, febrero de 2019, Tomo II, p. 3147.

¹¹⁷ Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 37, diciembre de 2016, Tomo II, p. 1797.

sesenta años de edad para acceder a la pensión por fallecimiento a consecuencia de un riesgo de trabajo.

A últimas fechas surge una tesis aislada¹¹⁸ que, si bien no es un caso de discriminación, tiene la virtud de poner un elemento diverso a los ya vistos, para juzgar sobre los requisitos legales, cuya consecuencia consista en restringir el acceso a un derecho fundamental: el derecho a la seguridad social, violentando, además, alguna garantía constitucional. Según esta tesis el artículo 160 de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas vulnera el mandato de protección a la familia y el derecho de audiencia, al establecer que la designación de persona interesada como concubina o concubinario, hecha por el militar, es el único medio para acreditar el concubinato. El caso dio la oportunidad de poner a la protección de la familia en la discusión del derecho a la pensión por fallecimiento. El texto de la tesis considera al concubinato como una institución fundadora de la familia, cuyo reconocimiento *“tiene como fin proteger a las personas que deciden tener una vida en común con intención de permanencia, estabilidad y ayuda mutua, como si fuese un matrimonio y, por tanto, es fuente del derecho a la seguridad social”*. Esta es la razón por la cual se constituye en supuesto para la procedencia de la pensión por fallecimiento o pensión por viudez y de cualquier otra prestación económica y en especie. La entidad del hecho es inconcusa, luego entonces, no puede limitarse la acreditación de su existencia ni de la calidad de concubina o concubinario.

En el caso, se tiene argumento suficiente acerca de la inadmisibilidad de que dicha designación ante el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, o ante la Secretaría de la Defensa Nacional o Marina, deba ser el único medio de prueba. De ser así, y si el obligado, por descuido o negligencia, omite realizar la designación o actualizar la información correspondiente,

¹¹⁸ Tesis Aislada 2a. XLIX/2019, Décima Época, Segunda Sala: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 69, agosto de 2019, Tomo III, p. 2641.

además de vulnerarse la garantía de audiencia, prevista en el 14 constitucional, la imposibilidad de otra prueba permitiría quebrantar el mandato de protección a la familia que prevé el artículo 4 de la CPEUM. No obstante el mérito de los argumentos vertidos, para nuestro beneplácito, faltaría distinguir más entre derechos de la seguridad social y derechos sucesorios, toda vez que son esencialmente distintos.

La presunción de discriminación planteada

Retomando el supuesto de discriminación del artículo 131 a través de las fracciones I y II¹¹⁹, consideramos, primeramente, que viola el derecho a igualdad por dos razones: la primera por el trato desigual para la preferencia en tanto se basa en el estado civil y, segunda, los requisitos de convivencia exclusivamente a concubina o concubinario consistente en exigir cinco años de convivencia anteriores al día del fallecimiento o haber procreado hijos comunes.

Las fracciones discriminan en primer lugar cuando la distinción para establecer la preferencia del cónyuge a concubina o concubinario toma una causa ajena a la calidad de persona, como lo es el estado civil. El matrimonio, la formalidad del vínculo, no son el objeto del derecho que se discute. Así, la causa que pone la ley para establecer el orden termina desvirtuando la naturaleza de la institución de la seguridad social, y el fin del derecho relativo. La pensión por fallecimiento es una prestación

¹¹⁹ A la letra expresa la fracción II. A falta de cónyuge, la concubina o concubinario solo o en concurrencia con los hijos o éstos solos cuando reúnan las condiciones señaladas en la fracción anterior, siempre que la concubina hubiere tenido hijos con el Trabajador o Pensionado o el concubinario con la Trabajadora o Pensionada, o vivido en su compañía durante los cinco años que precedieron a su muerte y ambos hayan permanecido libres de matrimonio durante el concubinato. Si al morir el Trabajador o Pensionado tuviere varias concubinas o la Trabajadora o Pensionada tuviere varios concubinarios, ninguno tendrá derecho a Pensión.

dentro de la seguridad social cuyo propósito consiste en amparar a la persona trabajadora, a su familia y a los dependientes económicos. Por mandato constitucional, debe organizarse conforme a las bases mínimas fijadas y demás disposiciones constitucionales relacionadas.

La situación de cónyuge supérstite es un dato indiferente a lo esencial de persona e independiente del sujeto al que está destinada la seguridad. Tan solo es presunción de la existencia real del familiar derechohabiente, presunción que se destruye con la convivencia real o con una familia fuera del matrimonio formal. La discriminación se configura cuando el acceso al derecho relativo no se basa en el único dato objetivo para ser titular del derecho, esto es la familia actual de la trabajadora o trabajador. La discriminación es idéntica a los casos anteriormente citados, aunque aquí la ley no distingue según la edad o el sexo, sino con el dato formal del estado civil: matrimonio o divorcio.

En segundo lugar, puntualmente la fracción II, salvando siempre la concurrencia con los hijos, discrimina exigiendo a la concubina y concubinario el requisito de existencia de hijos o tiempo de convivencia. No lo hace en caso de cónyuge. De tal suerte, *“a falta de cónyuge, tendrá derecho la concubina o concubinario y siempre que la concubina hubiere tenido hijos con el trabajador o pensionado o el concubinario con la trabajadora o pensionada, o vivido en su compañía durante los cinco años que precedieron a su muerte y ambos hayan permanecido libres de matrimonio durante el concubinato”*.

En la década de los 70s Francisco González Díaz Lombardo decía:

“la legislación laboral y de seguridad social se ha desarrollado de tal modo que, frente a la formalidad de la Legislación Civil, a la necesidad de la celebración del matrimonio ante el oficial del Registro Civil, se ha introducido un nuevo concepto, el de dependencia económica, de cuya comprobación se

*hace depender el nacimiento de importantes derechos*¹²⁰.

No está presente entre nosotros el autor para opinar sobre qué fue lo que pasó con la seguridad social y los conceptos del derecho laboral durante toda una generación de leyes, de fines del siglo pasado y lo que va de este. Es más, considerando otros derechos nacionales, también preguntaríamos por el desarrollo alcanzado con principios jurisprudenciales que engrandecieron históricamente a la seguridad social¹²¹.

La reflexión anterior, permite afirmar que los casos de discriminación en la materia, muestran el alejamiento del legislador de la realidad y el desconocimiento de las familias actuales.

Es así en el caso del artículo 131, fracciones I y II, en primer lugar, porque no hay dato objetivo de familia, que es el supuesto para el derecho. En el ámbito propio de la seguridad social, limita los medios por los cuales puede acreditarse la vida en común con intención de permanencia, estabilidad y ayuda mutua. Lo hace cuando sobrepone a ese hecho la mera existencia del matrimonio o la falta de divorcio, al sentenciar que la concubina o concubinario solo podrán acceder a la pensión a falta de cónyuge. Con ello, desprotege a la familia real, si fuera el caso, que intempestivamente pierde un ingreso y demás derechos de la seguridad social.

En segundo lugar, la fracción II discrimina al exigir requisitos adicionales a los exigidos a esposa o esposo, esto es, la convivencia por 5 años o haber procreado hijos

¹²⁰ González Díaz Lombardo, Francisco, *El Derecho Social y la Seguridad Social Integral*, México, D. F.: Facultad de Derecho - Universidad Nacional Autónoma de México, 1973. - Vol. Textos Universitarios, p. 370.

¹²¹ Principios que estableció la Corte Suprema de la Nación Argentina. V. Abramovich, Víctor y Courtis, Chistian; *El Umbral de la Ciudadanía. El Significado de los Derechos Sociales en el Estado Social Constitucional*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editores del Puerto, 2006, pp. 100-107.

en común. La discriminación no viene de la conducta, acción u omisión, indebida del servidor público, éste debe ejecutar la ley, aunque la evidencia de injusticia en el extremo fáctico, permita, por un lado, el desamparo de la concubina o concubinario y, por el otro, la independencia económica del cónyuge superviviente que no demandó el divorcio ni reclamó pensión alimenticia.

Cuando la ley aborda el caso de divorciada o divorciado, a quien el fallecido ministrara alimentos por condena judicial, determina que tendrá derecho a la pensión siempre y cuando no exista viudo o viuda, hijos, concubina o concubinario y ascendientes con derecho a ella¹²².

La pensión es para dependientes económicos y, por tanto, tiene razón de ser en que la seguridad social es una figura jurídica, instrumento, política pública, de la solidaridad social. Para la Organización Internacional del Trabajo seguridad social es:

*“La protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos”*¹²³.

¹²² Artículo 135, fracción II, 2do párrafo “... La divorciada o divorciado no tendrán derecho a la Pensión de quien haya sido su cónyuge, a menos que a la muerte del causante, éste estuviese ministrándole alimentos por condena judicial y siempre que no existan viuda o viudo, hijos, concubina o concubinario y ascendientes con derecho a la misma. Cuando la divorciada o divorciado disfrutasen de la Pensión en los términos de este artículo, perderán dicho derecho si contraen nuevas nupcias, o si viviesen en concubinato, y

¹²³ Oficina Internacional del Trabajo, *Hechos Concretos sobre la Seguridad Social* // Documentos. - Ginebra, Suiza: Organización Internacional del Trabajo, 6 de junio de 2003.

CAPÍTULO IV

EL DELITO DE FEMINICIDIO

LA IMPORTANCIA DE LA TIPIFICACIÓN E INVESTIGACIÓN DEL DELITO DE FEMINICIDIO

El presente capítulo tiene como objetivo aclarar la importancia de la tipificación adecuada del delito de feminicidio y su correlación con la investigación con una perspectiva de género, como una forma de acceso a los derechos de las víctimas, por ello, se enfocará en desahogar tres puntos importantes:

- 1.** La tipificación del feminicidio, causas, elementos y características
- 2.** La investigación del feminicidio en México, como una forma de debida diligencia y debido proceso.
- 3.** Análisis de los casos Mariana Lima y Karla Pontigo Lucciottto, como la interpretación que hace la SCJN en el caso de Campo Algodonero.

La violencia en contra de las mujeres en México no es un tema sólo de moda, como algunas autoridades u autores han inferido en diferentes espacios, sino que es una problemática real y creciente, responsabilidad del Estado, que ha derivado en violaciones a los derechos humanos, de acuerdo a diversos mecanismos internacionales y nacionales de derechos humanos.

En este contexto, el Estado mexicano, ha realizado numerosas acciones con la intención de cumplir con sus responsabilidades de prevenir, sancionar, erradicar y reparar todo acto que pueda generar violencia contra las mujeres, sin embargo, ha omitido tratar de entender que este tipo de violencia se encuentra incrustada en una sociedad patriarcal que, ante cada avance en la lucha por la igualdad sustantiva para las mujeres y las niñas, se encarga de cuestionarla a partir de estereotipos discriminatorios, sumado a la justificación de la violencia como una herramienta aleccionadora para que las demás mujeres y niñas evitemos acceder a la justicia y a la igualdad como un derecho simplemente por ser personas.

Ante las diversas manifestaciones que se han realizado sobre la tipificación del feminicidio y el

incremento en los casos de este tipo de muertes y violencia en contra de las mujeres y las niñas, consideramos fundamental realizar una reflexión sobre el proceso de tipificación del feminicidio en México y las características que revisten el tipo penal, así como los diferentes tipos penales que existen en nuestro país y sus consecuencias. Posteriormente se hará un análisis específico sobre los procesos de investigación de las muertes violentas de mujeres y de cómo una tipificación adecuada del delito de feminicidio, es garante de un debido proceso, en el acceso efectivo al derecho a la verdad.

Por último, se realizará un análisis de los dos únicos casos de los cuales ha tenido conocimiento la SCJN con relación a la muerte violenta de dos mujeres, a causa de razones de género, que por diversas circunstancias no se investigaron como un probable feminicidio, lo que hasta el momento implicó un litigio estratégico y la dilatación del acceso a la justicia de los familiares de las víctimas.

CONTEXTO DEL DELITO DE FEMINICIDIO Y MUERTES VIOLENTAS DE MUJERES EN MÉXICO

En nuestro país, de acuerdo con datos de ONU-Mujeres, al menos 6 de cada 10 mujeres han enfrentado un incidente de violencia; 41.3% ha sido víctima de violencia sexual y, en su forma más extrema, 9 son asesinadas al día¹²⁴.

Cifras nacionales corroboran la posición de ONU-Mujeres. La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2019¹²⁵,

¹²⁴ La violencia contra las mujeres no es normal ni tolerable. Garantizar los derechos humanos de las mujeres y las niñas es trabajo de todas y de todos. ONU-Mujeres, 25 de noviembre de 2018.

¹²⁵ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Encuesta nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2019*, 24 de septiembre de 2019.

manifestó que, cuando se trata de delitos de carácter sexual, las mujeres se ven mayormente vulneradas al contabilizar 11 delitos sexuales cometidos a mujeres por cada delito sexual cometido a un hombre. La misma encuesta refleja que de 2013 a 2019 la sensación de inseguridad de las mujeres pasó de 74.7% a 82%, sintiendo esta inseguridad tanto en lugares públicos como en privados, ejemplo de ello es que de la encuesta se identificó que sentían inseguridad en lugares como: cajeros automáticos en vía pública (86.9%), transporte público (75%), en la calle (74.6%), carretera (70.2%), mercado (66.2%), parques (65%), automóvil (48.8%), escuela (50.5%), trabajo (37.3%) y casa (26.6%).

Conforme con el secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de enero a septiembre de 2019 se tiene un registro de 726 casos de feminicidio, sin embargo, el mismo secretariado no especifica cuantos de los 22,059 casos que tiene registrados como homicidios dolosos, corresponden a mujeres. Es importante aclarar lo anterior ya que, de acuerdo al Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio¹²⁶ de 2014 a 2017 fueron asesinadas un total de 6,297 mujeres en 25 estados del país, de los cuales solo el 30% fueron investigados como feminicidios, incumpliendo con los estándares y el criterio de la SCJN¹²⁷, que señala que toda muerte violenta de mujer debe de ser investigada como feminicidio.

¹²⁶ Católicas por el Derecho a Decidir A.C., *Informe Implementación del Tipo Penal de Feminicidio en México: Desafíos para Acreditar las Razones de Género 2014-2017*, 2018, p. 35. <https://observatoriofeminicidio.files.wordpress.com/2018/05/enviando-informe-implementaciocc81n-del-tipo-penal-de-feminicidio-en-mecc81xico-2014-2017-1.pdf>

¹²⁷ Tesis: II.3o.P.63 P (10a.). Tesis Aislada 2020556. Publicada el 06 de septiembre de 2019. Amparo directo 223/2018. 14 de febrero de 2019. Mayoría de votos. Disidente: Juan Pedro Contreras Navarro. Ponente: María de Lourdes Lozano Mendoza. Secretaria: Blanca Amparo Arizmendi Orozco. FEMINICIDIO. CUANDO NO SE ACREDITA EL ELEMENTO NORMATIVO DE ESTE DELITO, RELATIVO A LAS CUESTIONES DE GÉNERO, EL JUEZ PUEDE REALIZAR LA

De las cifras anteriores, se desprende que la problemática de la violencia contra las mujeres, según las instancias internacionales, ha adquirido características de una pandemia mundial¹²⁸, en la que México no ha contribuido para su erradicación, a pesar de que este tipo de violencia no sólo afecta a las mujeres, sino a toda la sociedad desde diversos ámbitos, como la justicia, la salud, la integridad, la familia, etc.

La Importancia de la tipificación adecuada del delito de feminicidio

En las últimas dos décadas, en la Legislación mexicana se han incorporado conceptos relacionados con la discriminación por razones de género, las acciones que las entidades federativas deben de realizar para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, así como tipos penales especializados que sancionan la violencia contra las mujeres, entre ellos el feminicidio.

La tipificación del feminicidio en nuestro país es resultado de la sentencia del Campo Algodonero ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual consideró que aun cuando el Estado mexicano había realizado acciones para prevenir y erradicar los asesinatos de mujeres, estas acciones no habían sido suficientes. De igual forma, esta tipificación atiende a algunas recomendaciones de mecanismos internacionales de derechos humanos en México, quienes consideraban que ya se habían realizado diversas acciones para erradicar la problemática, pese a lo cual esta no disminuía.

TRASLACIÓN TÍPICA CORRESPONDIENTE AL TIPO BÁSICO DE HOMICIDIO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO).

¹²⁸ Mensaje del Secretario General con motivo del Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer. 19 de noviembre de 2018.

Es decir, la tipificación del feminicidio atiente justo a la ruptura del Estado de Derecho¹²⁹, ya que aún después de la sentencia de Campo Algodonero, la violencia contra las mujeres sigue permanente y alcanza niveles más alarmantes. Incluso el hartazgo social ha ocasionado que la exigencia de justicia se manifieste en las calles, lo cual demuestra que aun con todas las acciones realizadas para prevenir, garantizar y respetar los derechos de las mujeres, no se ha logrado reducir este tipo de asesinatos por razones de género.

De las exposiciones de motivos de diversos procesos de tipificación del delito de feminicidio¹³⁰, se reconoce a los grupos de mujeres, académicas, abogadas feministas y organizaciones de derechos humanos, como actores que impulsaron las discusiones sobre la pertinencia de contar con un tipo penal que atendiera a los asesinatos de mujeres y la adecuada tipología del delito de feminicidio, así como las características con las que éste debía de contar. Para el Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio, la construcción del tipo penal no sólo debe ser buscar e imponer la pena a una persona por el asesinato de una mujer, sino cumplir con elementos relativos al acceso a la justicia, las formas como son privadas de la vida las mujeres y la importancia de procurar una adecuada investigación con perspectiva de género y el derecho a la verdad.

Diversos mecanismos internacionales de derechos humanos¹³¹, han manifestado la tolerancia del Estado con relación al feminicidio, derivado de la falta de actuación

¹²⁹ Se plantea, la frase “ruptura del Estado de Derecho”, al considerar que las acciones realizadas por el Estado han sido infructuosas, por lo cual el Estado de Derecho se encuentra deslegitimado.

¹³⁰ Llevados a cabo en las legislaturas estatales, por ejemplo en los estados de Colima, Morelos, Ciudad de México.

¹³¹ Amnistía Internacional, México, *Muertes Intolerables. Diez años de desapariciones y asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez y Chihuahua*, 10 agosto 2003, Índice: AMR 41/027/2003. <https://www.amnesty.org/es/documents/AMR41/027/2003/es/>

efectiva para combatir este tipo de delito, lo cual vendría a constituirse como violencia institucional.

Es fundamental aclarar las diferencias entre homicidio y feminicidio. Enfocados en ello, es importante traer a consideración lo manifestado por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito¹³², quien considera al primer tipo penal como un delito de resultado, partiendo de la idea de que puede ser intencional o culposo, es decir, la voluntad del sujeto activo es determinante para acreditar la conducta, solo cuenta con un bien jurídico tutelado (la vida), es instantáneo, no existe una calidad específica ni del sujeto activo ni pasivo y, en los casos para determinar el homicidio calificado, se tiene que comprobar la alevosía, premeditación y ventaja, las cuales contienen elementos subjetivos que quedan a la interpretación de la institución que tiene conocimiento.

Por lo que hace al delito de feminicidio, el mismo tribunal ha manifestado que si bien es un delito de resultado, no se requiere de medios comisivos para la acreditación del tipo penal; toda vez que no solo se considera la vida como bien jurídico tutelado, sino también, la dignidad, la integridad, entre otros. Por las características de las razones de género, es un delito intencional, por lo que no media la figura de la culpa, el sujeto pasivo debe de ser mujer, y el delito se configura una vez que se priva de la vida a la misma y se actualiza una razón de género que pudo haberse concebido antes o después de la muerte.

En el año 2010 se iniciaron los procesos de tipificación del feminicidio, lo cual conllevó a la incorporación de esta figura delictiva en diversos códigos penales de las entidades federativas. Entre los tipos penales que se contemplaban, algunos contenían características subjetivas o imposibles de acreditar, mientras que otros tipos más objetivos buscan acreditar el

¹³² Tesis Aislada I.5o.P.10 P(10ª) Quinto Tribunal Colegiado en Materia Penal del primer Circuito. Diciembre de 2012. Número de registro 2002312. Homicidio y Feminicidio. Sus similitudes y diferencia (Legislación Penal del Distrito Federal).

delito de feminicidio a partir de los hallazgos de las investigaciones de las muertes de mujeres. Fue hasta 2012 que a nivel federal se tipifica la figura del feminicidio en el Código Penal Federal, en el cual se incluyeron algunos elementos propuestos por las personas que participaron en los debates y que sirvió como estándar para que las demás entidades federativas, que no contaban con un tipo penal adecuado, lo modificaran o incorporaran.

A partir de las inconsistencias registradas en la tipificación del delito de feminicidio, las organizaciones de derechos humanos se dieron a la tarea de enunciarlas, además de hacer hincapié en las consecuencias de que se regulara de manera inadecuada. Durante su 52º período de sesiones, realizado del 9 al 27 de julio de 2012, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, instó al Estado mexicano a realizar *“las medidas necesarias para garantizar que la codificación del feminicidio se base en elementos objetivos que permitan su adecuada calificación en los códigos penales locales; acelerar su codificación en esos códigos penales pendientes; normalizar los protocolos de investigación policial para el feminicidio en todo el país; e informar sin demora a las familias de las víctimas”*¹³³.

Ahora bien, dejando claro que la tipificación del feminicidio atiende a una responsabilidad del Estado mexicano, es importante conocer los elementos dogmáticos de cada una de las categorías bajo las cuales se ha tipificado el delito de feminicidio, lo anterior nos permitirá, con base en la teoría del derecho penal, conocer si el tipo penal fue adecuado y pertinente como una acción propiciatoria para una investigación con debida diligencia y perspectiva de género, lo cual garantiza la igualdad entre las partes y el derecho a la verdad.

¹³³ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*, 07 de agosto de 2012, <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10922.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2016/10922>.

a) TIPOS PENALES QUE SIGUEN CON UNA ADECUADA DOGMÁTICA EN EL DELITO DE FEMINICIDIO

Para el Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio¹³⁴, sólo 19 estados cumplen con los elementos normativos necesarios y retoman la mayoría de las razones de género de manera objetiva, sin embargo, algunos de ellos lo realizaron a partir de una o dos reformas que se tuvieron que presentar en sus congresos estatales.

Los tipos que pueden estimarse adecuados son aquellos que cuentan con una calidad específica de sujeto pasivo, el cual debe de ser una mujer; los elementos para acreditar el feminicidio no dependen del juicio de valor de las personas o del sujeto activo, es decir, este debe de ser objetivo. El feminicidio no tiene que comprobar el elemento del dolo, toda vez que las razones de género, por si mismas, expresan la intencionalidad de la acción, por ejemplo, no se priva de la vida a una mujer y posteriormente se le exhibe en algún lugar público, de manera culposa; o la privación de la vida de una mujer en donde existen diversos métodos de agresión, como lesiones, quemaduras, golpes etc., no son realizados sin que exista una intencionalidad del sujeto activo.

Lo anterior significa que las características de sujeto activo y razones de género, buscan equilibrar el contexto de desigualdad, que podría encontrar el caso, ante las posibles justificaciones que se puedan dar dentro de la sociedad donde se desarrolle, ejemplo de ello es el caso de Sandra Camacho Aguilar, de 17 años, asesinada y descuartizada por Javier Ovalle, quien posteriormente se encargó de poner las partes del cuerpo en bolsas negras y distribuirlas por la Ciudad de México; este caso, además de infundir miedo en la Ciudad de México, causó gran interés ya que el feminicida fue dado a conocer por la revista **Emequis**, quien le dedicó una crónica y la portada

¹³⁴ Católicas por el Derecho a Decidir A.C., *Informe Implementación del Tipo Penal de Femicidio en México: Desafíos para Acreditar las Razones de Género 2014-2017*, op. cit., p. 15.

de la misma, con el título “*El joven que tocaba el piano (y descuartizó a su novia)*”. Este artículo contaba el feminicidio desde la perspectiva del culpable, a quien reconoció como estudiante destacado, campeón de olimpiadas de física, nacionales e internacionales, deportista y, claro, un gran pianista; mientras que a Sandra se encargó de llenarla de estereotipos de género considerándola una joven que no tenía expectativas, que no había logrado su ingreso a la Universidad Autónoma Metropolitana y que soñaba con ser modelo.

En este tema, es claro que el autor de la nota periodística contaba con información de la investigación que se realizaba sobre el feminicidio de Sandra, misma que, se admite presumir, obtuvo de primera mano, de parte del agresor, por lo cual podemos derivar que su crónica está basada en forzar los hechos y dar la versión del responsable, impregnando en la sociedad, que tuvo alcance esta versión, la idea de que Sandra prácticamente se buscó su propia muerte y, de paso, arruinó la vida de un joven prometedor para la sociedad mexicana.

El caso que se acaba de mencionar es una realidad que persiste en México: las y los servidores públicos son parte de esta sociedad que, a partir de estereotipos discriminatorios, justifica la violencia contra las mujeres, incluso en sus espacios de trabajo y en sus actividades. Por tal motivo, se entiende que al buscarse la tipificación del feminicidio, justo lo que se pretendía era equilibrar el contexto de desigualdad en el que se encuentran los casos.

Es importante mencionar que varias entidades federativas cuentan con tipos penales y que, en su mayoría, se han regulado en general de una manera adecuada a partir de la tipificación a nivel federal prevista en el artículo 325 del Código Penal Federal¹³⁵ el cual establece:

¹³⁵ Código Penal Federal. Título Decimonoveno Delitos contra la vida y la integridad corporal (Reformada su denominación, D.O.F. 14 de junio

Artículo 325. Comete el delito de feminicidio quien prive de la vida a una mujer por razones de género.

Se considera que existen razones de género cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias:

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

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

III. Existan antecedentes o datos de cualquier tipo de violencia en el ámbito familiar, laboral o escolar, del sujeto activo en contra de la víctima;

IV. Haya existido entre el activo y la víctima una relación sentimental, afectiva o de confianza;

V. Existan datos que establezcan que hubo amenazas relacionadas con el hecho delictuoso, acoso o lesiones del sujeto activo en contra de la víctima;

VI. La víctima haya sido incomunicada, cualquiera que sea el tiempo previo a la privación de la vida;

VII. El cuerpo de la víctima sea expuesto o exhibido en un lugar público.

A quien cometa el delito de feminicidio se le impondrán de cuarenta a sesenta años de prisión y de quinientos a mil días multa. Además de las sanciones descritas en el presente artículo, el sujeto activo perderá todos los derechos con relación a la víctima, incluidos los de carácter sucesorio.

En caso de que no se acredite el feminicidio, se aplicarán las reglas del homicidio. Al servidor público que retarde o entorpezca maliciosamente o por negligencia la procuración o administración de justicia se le impondrá pena de prisión de tres a ocho

años y de quinientos a mil quinientos días multa, además será destituido e inhabilitado de tres a diez años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

En la actualidad, según el Observatorio Ciudadano Nacional de Feminicidio, solo 19 entidades federativas¹³⁶ cuentan con un tipo penal que cumple total o parcialmente con las características adecuadas de autonomía, así como con los elementos normativos necesarios para poder acreditar el delito (privar de la vida a una mujer por razones de género) y, con circunstancias descritas de manera objetiva para demostrar las razones de género. Es importante destacar que este tipo penal, aun en contra de lo que manifiestan diversos académicos, ha sido respaldado no solo por la SCJN sino por tribunales que han emitido jurisprudencia en la materia, determinando que el delito de feminicidio cuenta con elementos constitutivos específicos¹³⁷ y no transgrede los derechos fundamentales de igualdad entre el hombre y la mujer¹³⁸, toda vez que, al tratarse de un tipo penal de carácter especial no puede ser revestido con calificativas del tipo básico de homicidio¹³⁹. Por lo cual se interpreta que existe una coincidencia con la forma como se reguló el delito.

¹³⁶ Los estados son: Campeche, Chiapas, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas.

¹³⁷ Tesis Aislada I.6º.P 59 P (10ª) Sexto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito. Número de registro 2007828. Feminicidio, sus elementos constitutivos (Legislación del Distrito Federal).

¹³⁸ Tesis Aislada 1ª. LIV/2016 (10ª). Primera sala. Número 2011230. Feminicidio. El Artículo 153-A del código penal del Estado de Guanajuato, que tipifica el delito de homicidio por cuestiones de género, no transgrede los derechos fundamentales de igualdad y no discriminación entre el varón y la mujer.

¹³⁹ Tesis Aislada I. 5o. P.9.P (10ª) Quinto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primero Circuito. Número de registro 2002306. Feminicidio al tratarse de un tipo especial, no puede ser revestido con

b) TIPOS PENALES DE FEMINICIDIO REGULADOS DE MANERA INADECUADA

En este rubro trataremos ejemplos de aquellos tipos penales de feminicidio que se han regulado de manera incorrecta, además de tener una inadecuada dogmática penal, es decir, son tipos penales que cuenta con elementos de carácter subjetivo y dan la posible interpretación de juicios de valor, al considerar que el sujeto activo solo puede ser un hombre (lo cual lo haría inconstitucional). En este sentido, es importante manifestar que estos tipos penales tienden a imponer cargas adicionales a las y los operadores jurídicos, quienes, al tener cercanía con los casos de feminicidio, además de la resistencia que manifiestan para reconocer la existencia de un caso de violencia grave, se encuentran imposibilitados para acreditar las características del tipo penal. Las 12 entidades que consideramos no cuentan con un tipo penal adecuado son: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Durango, Guanajuato, Michoacán, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala y Yucatán.

Por ejemplo, en Aguascalientes el delito de feminicidio es reconocido en el artículo 113 de su Código Penal, describiéndolo como:

ARTÍCULO 113.- Feminicidio. Existe Homicidio calificado como Feminicidio cuando un hombre prive de la vida a una mujer por razones de género. 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 a la privación de la vida; o III. La víctima haya sido incomunicada, cualquiera que sea el tiempo previo a su fallecimiento.

las calificativas del tipo básico de homicidio (Legislación Penal del Distrito Federal).

De la lectura del citado artículo, se identifica que la descripción del delito es confusa. En efecto, pareciera exigir al operador jurídico, en un primer momento, acreditar el homicidio calificado, es decir, dentro de las investigaciones deben de existir elementos que demuestren la premeditación, ventaja, alevosía, traición o brutal ferocidad y, además, alguna de las circunstancias consideradas como razones de género, las cuales se limitan a que la víctima presente signos de violencia sexual, lesiones infamantes, degradantes o mutilaciones, o que la misma fuera incomunicada; sin embargo, no consideran antecedentes de violencia o la exhibición del cuerpo en algún lugar público, lo cual implicaría que diversos casos sean considerados como feminicidios.

Por otra parte, se encuentra el estado de Durango, que en su código penal, artículo 147 BIS, considera como feminicidio lo siguiente:

“Se entiende que hay feminicidio cuando, se prive de la vida a una mujer por razones de género y se presente alguna de las circunstancias siguientes: I. El cuerpo de la víctima presente signos de violencia sexual de cualquier tipo; II. A la víctima se le hayan inferido lesiones infamantes, degradantes o mutilaciones, antes o después de haberla privado de la vida; III. Existan datos que establezcan que previamente 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.”

Es importante mencionar que, de acuerdo con los antecedentes legislativos, en Durango el tipo penal ha mantenido dos reformas, en donde al parecer si bien no se contaba con una técnica legislativa adecuada, sí contenía estándares de autonomía y objetividad para su acreditación; sin embargo, en 2017, meses antes de una solicitud de investigación de Declaratoria de Alerta de Género, se modificó el tipo penal para incorporar algunas razones de género, pero también, imponiendo un elemento adicional. Es decir, para un operador jurídico en Durango, primero se debe de acreditar la privación de la vida de una

mujer, una razón de género, además de alguna acción como lesiones, acoso, amenazas, relaciones de confianza etc. Lo cual hace imposible la acreditación del delito de feminicidio.

c) TIPOS PENALES QUE CONSIDERAN AL FEMINICIDIO COMO UNA AGRAVANTE DEL HOMICIDIO

En un estado del país, su código penal considera al feminicidio, primeramente, como una agravante del homicidio, y, a partir de 2017, se legisla como un tipo de homicidio. Llama la atención que esta entidad federativa sea Chihuahua, quien fue motivo de noticias y preocupaciones internacionales al ser de las primeras entidades federativas denunciadas por los feminicidios y desapariciones de mujeres, incluso estos hechos originaron las primeras sentencias en contra del Estado mexicano ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El Código Penal de Chihuahua considera agravante de la pena del homicidio la condición de sexo o género, en los artículos 32, 125, 126, 133 y 193 de su Código Penal¹⁴⁰, refiriendo elementos como el homicidio doloso en perjuicio de mujeres; lesiones inferidas a una mujer embarazada; y víctima del delito de homicidio del sexo femenino. En este sentido, es importante precisar la forma de tratar de erradicar la problemática del feminicidio, la cual pareciera intencional al buscar no mencionar una palabra en donde familiares de las víctimas han encontrado el nombre de lo que realmente les sucedió a

¹⁴⁰ Artículo 126. Cuando la víctima del delito de homicidio sea del sexo femenino o menor de edad, se aplicarán las penas previstas en el segundo párrafo del artículo anterior. Si además del homicidio, se cometen en perjuicio de la víctima otros delitos, deberá imponerse pena por cada delito cometido aún y cuando con ello se exceda el máximo de la pena de prisión. La pena será la señalada en el artículo 125 (...) Si en la comisión de este delito concurre alguna circunstancia agravante de las previstas en el artículo 136 de este Código, se impondrán de treinta a sesenta años de prisión, salvo que se trate de riña.

estas mujeres, así como el derecho a conocer la verdad por la cual se cometió el delito.

Es importante señalar que la SCJN, ha considerado que la inadecuada forma de sancionar la muerte de una mujer por razones de género es inconsistente a los principios del derecho; la Primera Sala hace un análisis del homicidio por razón de género, en donde se considera que esta forma de tipología es incluso discriminatoria:

“no basta con identificar el sexo de la víctima, sino que se requiere conocer la motivación y el contexto del crimen, pues es lo que revela si la privación de la vida constituye una manifestación de la discriminación, la situación de desigualdad y las relaciones de poder entre hombres y mujeres”¹⁴¹. En el mismo sentido, existe una tesis aislada que se alinea al criterio al mencionar que “por no contener el elemento finalista consistente en que el crimen se haya cometido por razones de género”¹⁴².

Como consecuencia de estas dos resoluciones, el 28 de octubre de 2017 se incorporó en el artículo 126 Bis del Código Penal de Chihuahua¹⁴³, un tipo penal que

¹⁴¹ Tesis Aislada 1a.CCIII/2016 (10ª). Julio 2016. Número de Registro 2012108. Primera Sala. Homicidio. La agravante prevista en el artículo 126 del Código Penal Para el Estado de Chihuahua, cuando la víctima sea del sexo femenino, es discriminatoria por no mantener el elemento finalista consistente en que el crimen se haya cometido por razón de género.

¹⁴² Tesis Aislada: 1a. CCIV/2016 (10a.) 2012109. Homicidio por razón de género. Para determinar tal circunstancia, no basta con identificar el sexo de la víctima, pues es necesario conocer la motivación y el contexto en el que ocurrió el crimen.

¹⁴³ Decreto Número 0388 publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua número 86, el 28 de octubre del año 2017. Artículo 126 bis. A quien prive de la vida a una mujer por razones de género, se le impondrá de treinta a sesenta años de prisión y la reparación integral del daño. Existen razones de género cuando se presente cualquiera de las siguientes circunstancias: I. La víctima presente signos de violencia sexual de cualquier tipo. II. Antes o después a la privación de la vida, a la víctima se le hayan infligido lesiones, mutilaciones o cualquier otro

reconoce la privación de la vida por razones de género, sin reconocer el término feminicidio, y eliminando la característica del sujeto pasivo.

De lo anterior, se distingue que una adecuada tipificación del feminicidio da pie a una investigación acertada del delito, ya que el mismo tipo permite identificar patrones en la escena del crimen, las circunstancias que se presentaron en el caso concreto y la presencia o ausencia de razones de género en este tipo de muertes, lo

acto que atente contra la dignidad humana. III. Existan antecedentes o datos que establezcan que el activo ejerció sobre la víctima de forma anterior a la privación de la vida, violencia física, psicológica, económica, patrimonial o de cualquier tipo; independientemente de que exista denuncia o haya sido del conocimiento de alguna autoridad. IV. Por misoginia. Además, se aumentará de uno a veinte años la pena de prisión impuesta, cuando concurra cualquiera de las siguientes circunstancias: I. Si una servidora o servidor público, aprovechándose de su cargo, interviniera en cualquier etapa del hecho delictivo. II. Si fuere cometido por dos o más personas. III. Si fuere cometido en presencia de personas con quienes la víctima tuviere vínculo de parentesco por consanguinidad, afinidad, civil o una relación afectiva o sentimental de hecho, a sabiendas de esta relación. IV. Cuando la víctima fuere menor de edad o adulta mayor; de pueblos originarios; estuviere embarazada; sufre discapacidad física, mental, intelectual o sensorial; o se encuentre en cualquier otra condición especial. V. 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, laboral, docente, o cualquier otra que implique confianza, subordinación o superioridad. VI. Si la víctima, por cualquier medio, fue sometida a prácticas que alteraran su estructura corporal con menosprecio al cuerpo de la víctima. VII. Si la víctima se encontraba bajo el cuidado o responsabilidad del agente, utilizando los medios o circunstancias que su cargo o situación personal le proporcionen. VIII. La víctima haya sido incomunicada, cualquiera que sea el tiempo previo a la privación de la vida. IX. El cuerpo de la víctima sea expuesto, depositado, arrojado o exhibido en circunstancias tales que pueda ser visto por otras personas. X. El cuerpo de la víctima sea enterrado u ocultado. XI. Cuando la víctima se encuentre en estado de indefensión. Si faltaren las razones de género, se estará a la punibilidad prevista para el homicidio.

cual fortalece la pericia técnica de las personas investigadoras y los especialistas en el tema.

La investigación del feminicidio en México como una forma de debida diligencia y debido proceso. Análisis de los casos de Mariana Lima y Karla Pontigo

La investigación de las muertes violentas de mujeres en México tiene como punto de partida la Sentencia de Campo Algodonero, en donde la Corte Interamericana de Derechos Humanos, determinó que el Estado mexicano debía, 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 relacionados con desapariciones, violencia sexual y homicidios de mujeres, conforme al Protocolo de Estambul, al Manual sobre la Prevención e Investigación Efectiva de Ejecuciones Extrajudiciales, Arbitrarias y Sumarias de Naciones Unidas y, a 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 la sentencia.

La Corte Interamericana, en la sentencia de Campo Algodonero, reconoció que la Convención de Belém Do Pará, establece en su artículo 7 la obligación de debida diligencia de los Estados en los casos de violencia contra las mujeres. En ese sentido, el principio de debida diligencia, a la luz de la Convención, busca esclarecer las circunstancias en las que ocurrieron los hechos, lo que significa un paso necesario para el conocimiento de la verdad por parte de los familiares de las víctimas y la sociedad, así como el castigo de los responsables y el establecimiento de medidas que prevengan la repetición de las violaciones a los derechos humanos¹⁴⁴.

¹⁴⁴ Gisela de León, et. al, *Debida diligencia en la investigación de Graves Violaciones a Derechos Humanos*, Buenos Aires: CEJIL, 2010, p. 1, Disponible en: <https://cejil.org/es/debida-diligencia-investigacion->

Es por ello que, a la luz de una investigación de muertes violentas de mujeres, se deben de cumplir con los principios básicos de debida diligencia como oficiosidad, participación de las víctimas, exhaustividad, independencia e imparcialidad y oportunidad, además de ir desarrolladas a partir de elementos que incorporen la perspectiva de género como una herramienta metodológica que permita identificar las diferencias que podrían generar afectaciones en el caso, considerando la condición de género de la víctima.

En México, existen dos casos en los que se logró implementar el carácter de obligatoriedad, para que las autoridades involucradas en la investigación de muertes violentas de mujeres, lo hicieran desde una perspectiva de género. Estos casos tuvieron que llegar a la SCJN, después de que los familiares y sus representantes legales interpusieron un litigio estratégico, para que a través de amparos en revisión se reiniciaran las investigaciones de estos posibles feminicidios, después de las acciones y omisiones en las que incurrieron autoridades involucradas. Los casos que se mencionan están relacionados con las muertes de Mariana Lima Buendía (amparo en revisión 554/2013) y Karla Pontigo Lucciottto (amparo en revisión 1284/2015), mismos que se analizan de manera individual para poder identificar a qué se refiere la Corte mexicana cuando alude a la investigación con perspectiva de género.

Mariana Lima Buendía, amparo en revisión 554/2013.

El 29 de junio de 2010, Irinea Buendía Cortez, fue informada, por su yerno, que su hija Mariana Lima Buendía había sido encontrada sin vida en su casa. En todo momento, incluso antes de que sucedieran los hechos, la Sra. Irinea Buendía refirió que su hija vivía violencia por parte de su esposo y que había manifestado su voluntad de separarse de él. Al momento en que el

graves-violaciones-derechos-human (Consultada por última vez el 13 de diciembre de 2019).

esposo de Mariana informaba sobre su muerte, se presentó a rendir declaración en las oficinas de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, en el municipio de Chimalhuacán, y se ostentó como comandante del grupo del Subprocurador del Estado de México, aunque en realidad era Agente Investigador de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México. En su declaración, manifestó que al llegar a su domicilio había encontrado colgada en su dormitorio a su esposa Mariana Lima Buendía, por lo que trato de reanimarla, pero al parecer se encontraba sin vida.

Lo anterior ocasionó que a la casa de Mariana acudieran agentes del Ministerio Público y un médico legista, para realizar el levantamiento del cadáver. Estos funcionarios en todo momento estuvieron acompañados por el esposo de Mariana y, cuando llegaron, en el lugar de los hechos se encontraban familiares de la occisa, quienes desconocían de los procedimientos que se tenían que realizar. A estas irregularidades se suman otras actuaciones igual de reprochables, como el hecho de que las autoridades investigadoras nunca tomaron en consideración el testimonio de la familia de Mariana sobre la violencia que vivía por parte de su esposo, además de la pérdida de pruebas como el cordón con el que supuestamente se suicidó Mariana, entre otras.

El 9 de septiembre de 2011, el Ministerio Público del Estado de México determinó el no ejercicio de la acción penal en la averiguación previa, argumentando que del análisis de las pruebas que obraban en el expediente se deprendía que: (I) la causa de muerte de Mariana Lima Buendía había sido “asfixia mecánica en su modalidad de ahorcamiento”; (II) que dichas lesiones correspondían a maniobras suicidas; y (III) que no existían lesiones típicas de lucha o forcejeo y que tampoco existía dato alguno del que se desprendiera la intervención de otra persona en los hechos.

Fue hasta el 6 de octubre de 2011, que la Fiscal Especializada en Feminicidios y los Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador estatal autorizaron la determinación del no ejercicio de la acción penal, la cual le

fue notificada a Irinea Buendía Cortez casi un mes después, el 3 de noviembre 2011.

En razón de la determinación antes mencionada, el 19 de noviembre de 2011, Irinea Buendía Cortez presentó dos escritos. En el primero de ellos solicitó al Agente del Ministerio Público la reconsideración de su determinación de no ejercicio de la acción penal. En el segundo escrito solicitó al Procurador General de Justicia del Estado de México la revisión de la autorización del no ejercicio de la acción penal, con fundamento en el artículo 117 del Código de Procedimientos Penales para dicho estado (presentándolo de manera cautelar, ya que consideraba que no debería ser agotado por no ser idóneo ni efectivo).

Dentro de la argumentación que se sostenía en el caso de la revisión, se hacía hincapié en las inconsistencias que habían existido en la investigación relacionada con la muerte de Mariana: como la inspección ocular, la cual pareciera más una descripción del lugar que del cuerpo de la víctima, aunado a que en ningún momento se hizo constar la presencia de personas, la manipulación del cuerpo, del lugar donde se decía que fue encontrada al lugar en el que estaba al momento en que llegaron las autoridades, etc.; en el dictamen en materia de criminalística, ya que había conclusiones incongruentes con los hallazgos, por ejemplo la relación del peso de Mariana con la resistencia del supuesto cordón con el que según se asfixió; o los peritajes que estaban invadidos de estereotipos discriminatorios, como el de grafoscopia que en lugar de ser un documento científico se convirtió en un documento que analizaba la personalidad de Mariana a partir de sus escritos, o el dictamen de alcoholemia que solo mencionaba que ella se encontraba ebria al momento de los hechos.

Derivado de la falta de respuesta por parte de la autoridad a la que se le presentó el recurso de revisión, el 14 de marzo de 2012, antes de que se le notificara la resolución del 28 de febrero de 2012 que devolvía la averiguación previa a la Fiscalía Especializada en Feminicidios, Irinea Buendía Cortez promovió un juicio de amparo contra el Procurador General de Justicia del

Estado de México, por la omisión de resolver en tiempo y forma el recurso de revisión presentado el 17 de noviembre de 2012. El 17 de diciembre de 2012 se dictó sentencia en el juicio de amparo 303/2012-I, en la cual se sobreseyó y amparó a la quejosa. Inconforme con la sentencia de amparo, el 4 de enero de 2013, se interpone recurso de revisión que fue turnado al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito.

El 4 de septiembre de 2013, la Primera Sala resolvió la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 56/2013, en la que decidió atraer el amparo en revisión 18/2013 del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito. El 22 de octubre de 2013, el presidente de la SCJN dio trámite al recurso de revisión, ordenó registrarlo con el número 554/2013 y lo turnó al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, integrante de la Primera Sala, para la elaboración del proyecto de resolución. Fue hasta el 25 de marzo de 2015, cuando la SCJN otorga el amparo a Irinea Buendía Cortés.

Durante 5 años de lucha por el acceso a la justicia, los padres de Mariana Lima Buendía (la Señora Irinea Buendía y el Señor Lauro Lima†), esperaron escuchar palabras como: **“el amparo es insuficiente, pues no ordena la realización de una investigación que cubra los requisitos mínimos de perspectiva de género, lo que conlleva el riesgo de que los hechos queden impunes”**. Esta sentencia no sólo fue un avance para el caso particular de la familia de Mariana, sino que se convirtió en el primer precedente que fija las bases de la implementación de la sentencia de Campo Algodonero referente a las investigaciones de los homicidios por razones de género.

En el caso de Mariana, la SCJN estimó que la omisión de administrar justicia de forma efectiva no sólo no estaba directamente relacionada con la resolución del procurador y los acuerdos de sus subordinados sobre la determinación del no ejercicio de la acción penal, sino que se debía atacar, entre otras, *“las irregularidades y falencias durante la averiguación previa, la discriminación sufrida por la quejosa por parte de las distintas autoridades*

del Ministerio Público, así como la falta de acceso al derecho a que se investiguen los hechos con perspectiva de género”.

La SCJN, realiza un análisis del caso de Mariana Lima, a la luz del Protocolo de investigación vigente al momento en que ocurrieron los hechos en el Estado de México, así como de los estándares internacionales en materia de investigación con perspectiva de género, como el Modelo de Protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género y, las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en los casos de *“Campo Algodonero”* y *“Véliz Franco vs. Guatemala”*, y determina cuales son los alcances que debe de tener una investigación con perspectiva de género.

A lo largo de la sentencia de este amparo en revisión, se establecen los puntos elementales para lo que se debe entender como una guía de prácticas idóneas, que fijen las bases de los procedimientos básicos, que facilitan al operador jurídico la investigación y acreditación del delito de feminicidio. De manera general, la sentencia de la SCJN considera que para asegurar la inclusión de la perspectiva de género en los protocolos que investiguen violencia contra las mujeres, en específico el feminicidio, las actuaciones deben: garantizar la debida diligencia; considerar y explicar qué son las razones de género consideradas en el tipo penal; establecer las actuaciones básicas para su acreditación; establecer elementos para garantizar una adecuada defensa y judicialización del caso; generar estrategias de evaluación en la investigación; y establecer formas de documentación de estadística criminal y contemplar elementos de sanción para operadores jurídicos que hacen omisiones en la aplicación del protocolo.

Es decir, en dicha sentencia, se establece que, para garantizar la debida diligencia con perspectiva de género, al menos se debe asegurar lo siguiente: 1. Investigar toda muerte violenta de una mujer como

feminicidio¹⁴⁵. 2. Contemplar los diferentes escenarios y formas del feminicidio. 3. Apercibir a operadores jurídicos e investigadores a no emitir comentarios peyorativos o discriminatorios en contra de la víctima. 4. Definir una metodología de trabajo, a partir de la conciencia en la existencia de la violencia contra las mujeres. 5. Determinar una estrategia de formación del personal de investigación y de los operadores de justicia. 6. Establecer equipos específicos de investigación de violencia de género, en los ámbitos pericial, ministerial y de policía judicial. 7. Establecer como regla general que nunca se deben generar líneas de investigación de manera inmediata; por el contrario, se deben generar a partir de que se cuente con elementos mínimos que permitan concatenar las evidencias para generar una hipótesis de investigación efectiva y eficaz. 8. Hacer una inspección y un análisis previo en el lugar de los hechos y analizar todos los elementos, y no revictimizar a la mujer. 9. Considerar que todas las evidencias son fundamentales (fibras, ropas, sustancias, entre otras)¹⁴⁶. 10. Tomar fotografías desde todos los ángulos posibles, de forma que documenten la posición del cuerpo y la ropa de la víctima. 11. Tener en cuenta los peritajes sociales que permiten identificar el

¹⁴⁵ Al investigar desde un principio toda muerte violenta como un feminicidio, se favorece la realización de pruebas fundamentales para la acreditación del tipo penal. Favorece la realización de una investigación con perspectiva de género y, según ha demostrado la práctica, facilita la acreditación del delito, independientemente de que se considere penalmente como feminicidio o como homicidio doloso o culposos.

¹⁴⁶ A partir del principio de intercambio, debido a las características violentas, propias del feminicidio, existe una diversidad de indicios que pueden localizarse en la escena del crimen. La búsqueda exhaustiva y sistemática de dichos indicios es crucial para garantizar la debida diligencia en las investigaciones. La falta de cuidado en la identificación, preservación y embalaje de indicios puede derivar en la pérdida de material probatorio fundamental para la acreditación del delito. Material biológico localizado en ropa, objetos o en el mismo cuerpo, huellas dactilares, etc., pueden ser claves para la identificación de agresores y para la acreditación de razones de género en el caso.

contexto de violencia contra las mujeres en los ámbitos familiar o comunitario.

La sentencia pone en evidencia que la violencia contra las mujeres es un tema de preocupación y de grave violación a derechos humanos de las mujeres en el Estado de México y en el país. La determinación es trascendente, pues puede coadyuvar a la lucha de las víctimas de violencia feminicida en todo el país, al señalar bajo qué criterios y estándares las autoridades de procuración y administración de justicia deben actuar para garantizar el acceso a la justicia.

Karla del Carmen Pontigo Lucciottto, amparo en revisión 1284/2015

Karla del Carmen Pontigo Lucciottto, era una joven de 22 años de edad, estudiante de nutrición, hija de la señora María Esperanza Lucciottto López y del señor Claudio Pontigo, además de ser hermana de Fernando Zaid Lucciottto López, trabajaba en un spa de rehabilitación, también laboraba los fines de semana en un club nocturno llamado “Play Club”.

En la madrugada del 28 de octubre del 2012, el hermano de Karla la encontró gravemente lesionada en el primer piso del club nocturno donde laboraba, ella fue llevada al Hospital Central “Dr. Ignacio Morones Prieto” en San Luis Potosí, a donde llegó con vida y se le realizaron dos intervenciones, en una de ellas amputándole su pierna derecha, por lo cual a las 12:40 horas del mismo día, personal del departamento legal del Hospital, llamó a la Procuraduría General de Justicia de San Luis Potosí para informar sobre la atención que se brindaba a Karla, quien presentaba diversas lesiones, e incluso una amputación¹⁴⁷.

En función de lo anterior, se inició una averiguación previa, ordenándose la recepción de la declaración, la inspección ocular de las lesiones y la práctica de todas las diligencias necesarias para la investigación.

¹⁴⁷ Cabe precisar que no nos ha sido posible contar con el detalle fidedigno acerca del total y tipo de las lesiones presentadas.

En la solicitud del inicio de la Averiguación Previa antes mencionada, el Ministerio Público se apersonó a las 13:15 horas en el Hospital Central; sin embargo, no realizó diligencias manifestando que Karla se encontraba sedada e inconsciente en el área de terapia intensiva, por lo cual no pudo recabar su declaración ni la de sus familiares, toda vez que éstos últimos no se encontraban presentes. Asentando que Karla sufrió un accidente en el lugar donde trabajaba, cayéndole el vidrio de una puerta en la pierna.

El 29 de octubre de 2012, Karla del Carmen Pontigo Lucciottto, fue declarada muerta en el Hospital Central de San Luis Potosí a consecuencia de las lesiones que presentó. Las autoridades del hospital se limitaron a llamar por teléfono al Ministerio Público con la finalidad de informar el deceso y el presunto deseo de los familiares de donar sus órganos, sin embargo, en ningún momento se asumió que la muerte de Karla era constitutiva de un delito, como el feminicidio, ni mucho menos se preservaron indicios como ropa, obtención de material genético u otras pruebas que pudieran servir para la investigación.

De acuerdo a las declaraciones de la madre y hermano de Karla, desde que comenzó a trabajar en el club nocturno “Play Club”, ella vivió episodios de violencia física, psicológica y sexual por parte de su empleador en la discoteca, quien además la celaba si algún hombre se le acercaba, y no estaba de acuerdo con que su hermano pasara por ella al salir del trabajo para regresar juntos a casa.

Al momento en que se inició la Averiguación Previa, a las víctimas indirectas no se les reconocieron sus derechos para acceder a la carpeta de investigación. Fue hasta un año después, gracias a que presentaron un amparo, cuando se enteraron que la carpeta ya había sido consignada ante el Juez Segundo Penal del Estado (causa penal 230/2013), por el delito de homicidio culposo, basándose en la hipótesis de un accidente, debido a que se dictaminó en una pericial que Karla chocó con una puerta de vidrio, lo que le ocasionó múltiples lesiones y posteriormente la muerte -teoría del caso que sostuvo el

ministerio público- a pesar de las otras lesiones que presentaba y que no se demostró de donde provenían.

Derivado de lo anterior, la familia de Karla Pontigo, junto con las personas que realizaron el acompañamiento jurídico, tienen la certeza de que las actuaciones realizadas por el personal médico y de procuración de justicia no fueron las indicadas ante el tipo de lesiones que presentaba, es por ello que interpusieron diversos recursos, buscando que se garantice el acceso a la justicia y un debido proceso con perspectiva de género, garante de los derechos humanos y el Estado de derecho, motivo por el cual el caso fue atraído por la SCJN, para que se pronuncie sobre los hechos.

Es importante mencionar que el estado de San Luis Potosí es una de las entidades que realizó reformas para modificar su tipo penal de feminicidio a fin de quedar homologado a lo establecido a nivel federal¹⁴⁸. En el momento de la muerte de Karla Pontigo, se contaba con un tipo penal de imposible acreditación, toda vez que en el Artículo 114 Bis del código penal del estado, se consideraba al feminicidio como el *“homicidio cometido en agravio de una mujer, cuando tenga por fin ocultar una violación; por desprecio u odio a la víctima, por la existencia de una relación de afecto entre la víctima y el agresor; cuando se haya realizado por violencia familiar; o cuando la víctima se encontrara en estado de indefensión”*.

Es decir, para el momento de la muerte violenta de Karla Pontigo, el delito de feminicidio implicaba la acreditación previa del delito de homicidio doloso, y una de las razones de género que explicitaba el tipo penal, lo cual daba pie a la existencia de la omisión por parte de las

¹⁴⁸ La incorporación del delito de feminicidio en el código penal del estado de San Luis Potosí fue a partir del decreto publicado el 23 de julio del año 2011 en el Periódico Oficial, posteriormente se realizó una primera reforma a partir del de decreto número 1155 publicado en el Periódico Oficial el 16 de octubre de 2012 y una segunda reforma el 17 de septiembre de 2016 en el decreto 793 en el periódico oficial del estado.

autoridades encargadas de investigar el asesinato de Karla y garantizar una debida investigación y proceso.

Ahora bien, una vez establecidos los puntos mínimos para la investigación en materia de mujeres víctimas de violencia, en la investigación del caso de Karla del Carmen Pontigo Lucciotto no fueron cumplidos ni en los mínimos y básicos estándares, toda vez que desde el inicio de la investigación no se desarrolló de modo urgente y continuado, como prueba de ello se puede mencionar la dilación en el aseguramiento del lugar de los hechos, el cual fue realizado al menos 36 horas después de ocurrido el suceso; no se preservaron las cámaras de video en el lugar, incluso ni se informó de su existencia, no se realizó prueba alguna a las muestras biológicas recabadas, aunado a lo anterior, existió un mal manejo de los indicios respecto a la cadena de custodia de los mismos, así como también faltaron líneas de investigación, ya que desde el primer momento en que la Procuraduría General de Justicia de San Luis Potosí acudió al Hospital Central “Dr. Ignacio Morones Prieto” en San Luis Potosí, estableció que Karla sufrió un accidente en el lugar donde trabajaba, descartando la posibilidad de que lo sucedido obedeciera a un hecho de carácter violento, de tal suerte que se omitió la obligación de localizar, obtener, resguardar, fijar, levantar y embalar los indicios que se encontraban en dicho Hospital, tampoco se realizaron las diligencias necesarias para la preservación de las mismas. Es decir, en ningún momento se asumió que Karla haya podido ser víctima de un delito como el de feminicidio, ni aun enterándose del fallecimiento de la víctima al día siguiente, dando pie a que se perdiera evidencia primordial para la investigación.

Es por ello que el 13 de noviembre de 2019, la SCJN se pronunció sobre la investigación de la muerte de Karla Pontigo, siendo ésta la segunda sentencia en la materia que confirma los parámetros para las investigaciones de muertes violentas contra las mujeres, fijados en el caso de Mariana Lima, sin embargo, realiza adiciones especiales al considerar la responsabilidad de las autoridades, derivada de una investigación ineficiente

en el delito de feminicidio, desde la cadena de mando en la procuración de justicia, hasta el más alto nivel jerárquico, al señalar que los altos mandos no pueden deslindarse de las irregularidades que se cometen en la investigación, independientemente de que no sea el encargado directo; con lo cual se sienta un precedente importante sobre los alcances de las obligaciones de prevenir, investigar, sancionar y reparar el daño cuando se comentan dichos actos que impliquen violencia contra las mujeres.

En el caso de Karla, la SCJN reitera que la investigación incorrecta y sin perspectiva de género, viola los derechos de las víctimas directas e indirectas, e impide el acceso a la verdad y la justicia, por lo cual deja sin efectos la consignación por homicidio culposo, ordena el inicio de una investigación con perspectiva de género y ordena, también, respetar y garantizar los derechos de los familiares como víctimas.

Además, establece la importancia de que toda muerte violenta de mujeres debe ser investigada como feminicidio, aun aquellos casos considerados como accidentes, suicidios, homicidios u otras causas externas¹⁴⁹. La Procuraduría General de Justicia de San Luis Potosí, deberá aplicar los estándares mínimos para la investigación en materia de mujeres víctimas de violencia, de acuerdo con los estándares que sienta la sentencia.

¹⁴⁹ Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de las Mujeres, ONU-Mujeres, *La Violencia Feminicida en México, Aproximaciones y Tendencias 1985-2016*, Abril de 2016, p. 8.

RECAPITULACIÓN

I. Actualmente los pueblos indígenas han conseguido el reconocimiento de sus derechos, los cuales se encuentran vertidos en el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países independientes, y en la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas, adoptada por la Asamblea General, entre otros¹⁵⁰. Al ser un instrumento de derecho con principios básicos de respeto a las culturas, formas de vida tradicionales indígenas, participación efectiva en las decisiones de su interés y el establecimiento de mecanismos y procedimientos, el Convenio 169, es el instrumento de derecho internacional que se invoca como referente jurídico. Paralelo al movimiento de los pueblos indígenas, también se fue gestando y consolidando el de las mujeres indígenas junto al movimiento feminista. Las mujeres indígenas y no indígenas han participado en contra de los conflictos armados, la militarización territorial, los procesos de des-territorialización, de desarraigo, de pérdida de la cultura, la violencia estatal, la criminalización de la pobreza, los desplazamientos forzados y cambios en los roles tradicionales, entre otros de igual o mayor importancia.

La lucha de las mujeres por la participación y la igualdad de oportunidades se centra en el cambio de roles que tradicionalmente han tenido en los espacios de participación y desarrollo personal; con la libertad para aprovechar las oportunidades creadas que les permiten elegir de entre la gama de posibilidades en los ámbitos públicos, pero también en el espacio privado. Es decir, en todos los lugares donde las mujeres se enfrentan a la

¹⁵⁰ En marzo de 2012, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CEDAW) adoptó la resolución “Las mujeres indígenas: agentes claves en la erradicación de la pobreza y el hambre”; y diversos mecanismos como el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, el Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Mecanismo de Expertos.

cultura tradicional para poder gozar libremente de oportunidades que posibiliten su acceso a los ámbitos de poder y de toma de decisiones, y, de esta manera, abrirse paso hasta los espacios de desarrollo, y, con ello, de libertad.

II. Desde el particular tema del ámbito político, si bien es cierto que los cambios normativos han generado un importante y basto marco jurídico que posibilita a la mujer acceder a los cargos de elección popular, también lo es que la norma, por si misma, no permite relación directa con el desarrollo democrático de nuestra sociedad. Las reformas normativas no han logrado disminuir una problemática cultural y social de violencia hacia este sector de la población, por lo que se hace indispensable redoblar la promoción de una cultura de igualdad, no discriminación y empoderamiento femenino. Para lograrlo, es necesario trabajar en los ámbitos educativo, cultural y social sobre la importancia de la participación de la mujer en la toma de decisiones políticas, ya que los cambios normativos no coinciden con los sociales, por lo que es importante impulsarlos desde el Estado.

III. El análisis de un supuesto de discriminación respecto del derecho de acceso a la pensión por fallecimiento, hace posible concluir que el derecho humano o fundamental a la igualdad no se agota en su reconocimiento o legislando sobre la participación con base en la perspectiva de género, cuota de género, estado civil, edad o cualquier otra. Por el contrario, junto a su manifestación implícita, el derecho a la no discriminación ha pasado a ser actualmente un asunto de regularidad constitucional en todos los ámbitos de las relaciones.

La regulación del acceso a un derecho no puede incluir o excluir a personas por causas distintas a los hechos objetivamente considerados.

En el caso planteado, el derecho a la pensión por fallecimiento es una institución del derecho laboral que se basa en fines tuitivos de las instituciones de seguridad social, por tanto, los hechos objetivos en los que se sustenta son la unidad familiar, comunidad

socioeconómica del núcleo familiar y el fallecimiento de la trabajadora o trabajador integrante de esa familia a la cual aporta sus recursos. Y un aspecto de la convivencia y unidad de la familia, en el plano económico, es la dependencia que se tiene respecto del ingreso de quien fallece. Nada tiene que ver el sexo, la discapacidad, la formalidad o tiempo del vínculo, la existencia o no de hijos o cualquier otra distinción de las usadas por las leyes. En todo caso, la discapacidad será motivo suficiente para determinar de por vida el derecho a la pensión. La regla para el acceso o la inclusión para la titularidad es distinta totalmente al orden que podrían establecer las normas, por ejemplo, en el derecho sucesorio.

Lo contrario, consume una contrariedad constitucional al derecho a la seguridad social como derecho humano, tal como lo establecen los artículos 1 y 123. La pérdida imprevista, no sólo es dolor moral, sino acarrea la pérdida, también, de contar con un “piso de protección social”¹⁵¹ básico, el que tenían antes del fallecimiento de la proveedora o del proveedor y mientras dure esa situación.

Las decisiones judiciales dejan ver que el principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico. Queda poco, si no es que nada por innovar en las normas, pese a ello, persisten grandes desequilibrios y desigualdades, de tal suerte que donde debemos trabajar arduo es en la concientización y educación.

También hemos podido comprobar que el cumplimiento de la función pública, en el marco de sus principios, crea un modo del hacer público favorable a los

¹⁵¹ Noción desarrollada por la Organización Internacional del Trabajo y adoptada en abril de 2009 por la Junta de los Jefes Ejecutivos de las Naciones Unidas, como Iniciativa del Piso de Protección Social, una de las nueve prioridades para abordar la crisis económica mundial del bienio 2008-2009. Consulta en: <https://www.ilo.org/global/topics/dw4sd/themes/sp-floor/lang-es/index.htm>

derechos fundamentales. Especialmente respecto de la igualdad en la medida de continuar con todo lo que permita visibilizar, detectar, denunciar y prevenir, de manera particular con la reforma constitucional en materia electoral y el concepto de paridad de género.

IV. El análisis del problema de feminicidio, su tipificación y los casos concretos, nos permitió constatar que la falta de un tipo penal acorde a los estándares internacionales imposibilita una investigación acertada del delito, ya que el mismo tipo da pie a identificar patrones erróneos en la escena del crimen, constituyendo serias irregularidades en la investigación, que, además, no es fortalecida con la pericia técnica de las personas investigadoras y los especialistas en el tema. En el caso de Karla Pontigo, la presencia y ausencia de razones de género, con la inflexible pérdida de indicios fundamentales para la investigación, afectaron el principio de probidad de las autoridades que se encuentran relacionadas en la investigación de un delito de feminicidio o cualquier situación de violencia contra las mujeres.

La existencia de protocolos de investigación en casos de muertes violentas de mujeres, es una guía de prácticas idóneas que dan una metodología de trabajo con procedimientos básicos, más no limitativos; es decir, actuaciones necesarias que facilitan la investigación y acreditación del delito de feminicidio, que como puntos mínimos garanticen una adecuada y debida diligencia, además de la inclusión a los derechos humanos con base en una perspectiva de género; como lo reafirman las sentencias de González y Otras vs México ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Sentencia del amparo en revisión 554/2013 atraídas por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mejor conocida como Sentencia Mariana Lima Buendía.

Independientemente de la omisión del órgano investigador, con relación a sus obligaciones para esclarecer la muerte violenta de Karla Pontigo, no debe dejarse de lado la omisión realizada por el Hospital Central “Dr. Ignacio Morones Prieto”, quien no cumplió con sus deberes normativos al encontrarse ante un hecho

constitutivo de un delito, absteniéndose de garantizar la preservación de indicios en el caso, es decir, el personal del hospital se limitó a cumplir un requisito de forma, sin entender el fondo del aviso y las responsabilidades que asumían al no cumplir con sus obligaciones, omisiones que derivaron en una violación a la debida diligencia y al debido proceso, impidiendo el acceso al esclarecimiento real de los hechos.

Es de suma importancia e insoslayable homologar el tipo penal de feminicidio, acorde a los estándares internacionales, y equiparar las legislaciones locales con la federal para efecto de dar cumplimiento a la debida diligencia y debido proceso, como una forma de acceso a los derechos de las víctimas.

BIBLIOGRAFÍA

Abramovich, Víctor y Courtis, Chistian, *El Umbral de la Ciudadanía. El Significado de los Derechos Sociales en el Estado Social Constitucional*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editores del Puerto, 2006.

Ambos, Kai, *Nuevo Derecho Penal Internacional*. México. INACIPE, 2003.

Amnistía Internacional, México, *Muertes Intolerables. Diez años de desapariciones y asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez y Chihuahua*, 10 agosto 2003, Índice: AMR 41/027/2003, [En línea].- <https://www.amnesty.org/es/documents/AMR41/027/2003/es/> (Consultado por última vez en noviembre de 2019).

Andorno, Roberto, *Bioética y Dignidad de la Persona*, Madrid: Editorial Tecnos, 2012, 2da edición.

Binstock, Hanna, *Hacia la igualdad de la mujer. Avances legales desde la aprobación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. Serie Mujer y Desarrollo, numero 24, Santiago De Chile, Organización de las Naciones Unidas, 1998.

Bobbio, Norberto, *Teoría General del Derecho*, . Colombia: Editorial Temis, 1992.

Bourdieu, Pierre, *Violencia Simbólica*, Buenos Aires: Gedisa, 1984, pp.79 ss. en “*Violencia política contra las mujeres en razón de género*”, CNDH,

Calderón Vázquez, Francisco José, *Guía de Orientaciones para la Evaluación y Seguimiento de Proyectos de Desarrollo*, México, 2008.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, "Leyes Estatales" en "Información Parlamentaria", [En línea]. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>, (Consultado por última vez en noviembre de 2019).

Castro Álvarez, Ulises, *Economía de México y Desarrollo Sustentable*. México, Red Académica Iberoamericana Local – Global. 2008.

Católicas por el Derecho a Decidir A.C., *Informe Implementación del Tipo Penal de Femicidio en México: Desafíos para Acreditar las Razones de Género 2014-2017*, 2018, [En línea].- <https://observatoriofemicidio.files.wordpress.com/2018/05/enviando-informe-implementaciocc81n-del-tipo-penal-de-femicidio-en-mecc81xico-2014-2017-1.pdf> (Consultado por última vez octubre de 2019).

Corcuera Cabezut, Santiago, *Derecho Constitucional Internacional de los Derechos Humanos*. Colección de textos jurídicos universitarios, México: Ed. Oxford, s/f.

Correas, Oscar, *Acerca de los derechos humanos*. Apuntes para un ensayo, México: Ediciones Coyoacán, 2003.

Correas, Oscar, *Introducción a la sociología jurídica*, México: ed. Fontamara, 1999.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Casos Contenciosos", "Medidas Provisionales", "Opiniones Consultivas". - San José, Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos, [En línea].- <http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/index.cfm?lang=es> (Consultado por última vez noviembre de 2019).

De Castro Cid, Benito, *Derechos Humanos y Constitución. (Reflexiones sobre el Título I de la Constitución española de 1978)* en Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Noviembre - Diciembre de 1980. - Vol. N° 18.

De León, Gisela, et. al, *Debida diligencia en la investigación de Graves Violaciones a Derechos*

Humanos, Buenos Aires: CEJIL, 2010, [En línea].-: <https://cejil.org/es/debida-diligencia-investigacion-graves-violaciones-derechos-human> (Consultada por última vez el 13 de diciembre de 2019).

Enríquez Pérez, Isaac, *La transformación de las concepciones sobre el proceso de desarrollo en las políticas públicas mexicanas*, México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.

Fassler, Clara, *Desarrollo y participación política de las mujeres*. III Conferencia Internacional de la Red de Estudios sobre el Desarrollo Celso Furtado, [En línea].- <http://www.redcelsofurtado.edu.mx/archivosPDF/riofassler.pdf> (Consultado por última vez el 26 de abril de 2019).

Ferrajoli, Luigi, *Epistemología Jurídica y Garantismo*, México, D. F. : Fontamara, 2015, 5ta edición.

Freixes SanJuan, Teresa, *La constitución y el sistema de derechos Fundamentales y libertades Públicas* en Álvarez Conde, Enrique, “*Administraciones públicas constitución. Reflexiones sobre el 20 aniversario de la Constitución española de 1978*”, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1998.

García Ramírez, Sergio, *Estudios Jurídicos*, México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.

Gobierno de México, *Objetivos del Desarrollo Sostenible*, [En línea].- <https://www.gob.mx/agenda2030/articulos/5-igualdad-de-genero> (Consultado por última vez en diciembre 2019).

González Díaz Lombardo, Francisco, *El Derecho Social y la Seguridad Social Integral*, México, D. F.: Facultad de Derecho - Universidad Nacional Autónoma de México, 1973, vol. Textos Universitarios.

Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Violencia política contra las mujeres en razón de género*. Cuadernillo del Protocolo para la atención de la violencia política contra las mujeres en razón de género. [En línea].-

https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/OtrosDocumentos/Doc_2018_056.pdf (Consultado por última vez en diciembre 2019).

Huerta Ochoa, Carla, *La Estructura Jurídica del Derecho a la No Discriminación*, en De la Torre Martínez Carlos: Coordinador, "*Derecho a la No Discriminación*", México, D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 2006

Human Rights Watch, *Derechos Humanos de la Mujer*. Informe Mundial de 1999, [En línea].- <http://www.hrw.org/spanish/informes/1998/mujeres2.html#comunidad>. (Consultado por última vez en agosto 2013)

Huntington, Samuel P, *El choque de las civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Traducción de: José Pedro Tosa Abadía, Buenos Aires: Paidós, 2001, 4ª reimpresión.

Ibarra Palafox, Francisco A, *¿Pueden los derechos de las minorías tener algún sentido en una Constitución liberal?*, en Carbonell, Miguel, Coordinador de "*Derechos Fundamentales y Estado. Memoria del VII Congreso de Derecho Constitucional*", México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2019*, 24 de septiembre de 2019, [En línea].- <https://www.amnesty.org/es/documents/AMR41/027/2003/es/> (Consultado por última vez el 06 de noviembre de 2019)

Lomellín, Carmen, "*Breve historia de la protección de los derechos humanos de las mujeres en el sistema interamericano*", [En línea].- http://palestra.pucp.edu.pe/pal_int/impresora/derechos/lomellin.htm (Consultado por última vez el 01-01-2010)

Martín, Claudia, *La Corte Interamericana de Derechos Humanos: funciones y competencias en "Derecho Internacional de los Derechos Humanos"*,

Claudia Martín y et. al. Compiladores, México: Ed. Fontamara, Universidad Iberoamericana, College of law, American University, 2004.

Méndez Silva, Ricardo, *El vaso medio lleno. La declaración Universal de los Derechos Humanos*, en Fix Zamudio, Héctor, Coordinador. “México, las declaraciones de Derechos Humanos”. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999.

Moreno, Luis, *Identidades múltiples y mesocomunidades globales*. Ponencia presentada en el V Simposio de la Asociación Internacional de Ciencia Política, “Globalización, Naciones y Gobernanza Multinivel: Estrategias y Desafíos”, Montreal: IPSA, 24-26 octubre, 2002.

Nieves Rico, María, “Violencia de género: un problema de derechos humanos” UN.CEPAL. Unidad Mujer y Desarrollo. Serie Mujer y Desarrollo N°16. 1996 [En línea].- <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5855> (Consultado por última vez en diciembre de 2019).

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, [En línea].- <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx> (Consultado por última vez en diciembre 2019).

Oficina Internacional del Trabajo, *Hechos Concretos sobre la Seguridad Social II* Documentos, Ginebra, Suiza: Organización Internacional del Trabajo, 6 de junio de 2003.

ONU Mujeres Oficina Regional para México, Centroamérica, Cuba y República Dominicana, *Convención Sobre La Eliminación De Todas Las Formas De Discriminación Contra La Mujer*, Cedaw, [En línea].- <https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2011/convenci%C3%B3n%20pdf.pdf?la=es>

Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, *Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer*. Resolución de la Asamblea General 48/104 del 20 de diciembre de 1993, [En línea].- <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1286.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2002/1286https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5855> (Consultado por última vez en diciembre 2019).

Organización de las Naciones Unidas, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, *Encuesta de Prevalencia y Características de la Violencia contra las Mujeres 2016*, [En línea].- <https://oig.cepal.org/es/paises/bolivia> (Consultado por última vez en diciembre 2019).

Organización de los Estados Americanos, *Convención Americana Sobre Derechos Humanos*, [En línea].- https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm (Consultado por última vez en diciembre 2019).

Organización de los Estados Americanos, *Declaración sobre la Violencia y el Acoso Político Contra las Mujeres*, [En línea].- <http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/declaracion-esp.pdf> (Consultado por última vez en diciembre 2019).

Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación*, Ciudad de México: Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Publicación electrónica conforme Acuerdo General 19/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, [En línea].- <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFHome/Index.html> (Consultado por última vez el 06 de noviembre de 2019)

Remotti Carbonell, José Carlos, *La Corte Interamericana de Derechos Humanos. Estructura funcionamiento y jurisprudencia*, Barcelona: Instituto Europeo de Derecho, 2003.

Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación* (distintas fechas), [En línea].-

<https://www.dof.gob.mx/> (Consultado por última vez noviembre de 2019).

Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de las Mujeres, ONU-Mujeres, *La Violencia Feminicida en México, Aproximaciones y Tendencias 1985-2014*, Abril de 2016. [En línea].- https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/293666/violenciaFeminicidaMx_07dic_web.pdf

Sen, Amartya, *Desarrollo y Libertad*, Buenos Aires: Editorial Planeta, 2000.

Staff Wilson, Mariblanca. *Mujer y Derechos Humanos*, KO'AGA ROÑE'ETA se.viii (1998), [En línea].- <http://www.derechos.org/koaga/viii/staff.html> (Consultado por última vez el 30-jul-2003).

Stavenhagen, Rodolfo, *Cuestiones Indígenas. Derechos humanos y cuestiones indígenas. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, Resolución 2002/65. [En línea]. <http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/DocumentsSp?OpenFrameset> (Consultado por última vez el 01 de enero de 2019).

United Nations Population Fund (UNFPA), *Eliminación de la violencia generalizada contra la mujer. Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*, párrafo 112, [En línea]. https://www.unfpa.org/sites/default/files/resource-pdf/end_violence_against_women_sp.pdf (Consultado por última vez el 01 de diciembre de 2019).

Valencia Villa, Alejandro, *Los sistemas internacionales de protección a los derechos humanos*, en "Derecho Internacional de los Derechos Humanos", Claudia Martín y et. al. Compiladores México: Ed. Fontamara, Universidad Iberoamericana y College of law, American University, 2004.

Villán Durán, Carlos, *Curso de Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Madrid: Ed. Trotta, 2002.

Zweigert, Konrad, *Introducción al Derecho Comparado*, Kötz, Hein: reedición y actualización, trad. Vázquez Arturo Aparicio, México, D. F.: Oxford University Press, 2008, Primera reimpresión, vol. Colección Estudios Jurídicos.