













# INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES

# PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO PARA LA TRANSVERALIDAD DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO

**INSTITUTO QUERETANO DE LA MUJER** 

ORGANISMO PÚBLICO DESCONCENTRADO DE LA SECRETARÍA DE GOBIERNO

ESTUDIO DE LEGISLACIÓN COMPARADA ENTRE LA NORMATIVIDAD LOCAL, FEDERAL E INTERNACIONAL CON MIRAS A PROMOVER LA ARMONIZACIÓN JURÍDICA EN MATERIA DE VIOLENCIA DE GÉNERO EN EL ESTADO DE QUERÉTARO















**INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES** 

**GOBIERNO DEL ESTADO DE QUERÉTARO** 

SECRETARÍA DE GOBIERNO

**INSTITUTO QUERETANO DE LA MUJER** 

ORGANISMO PÚBLICO DESCONCENTRADO DE LA SECRETARÍA DE GOBIERNO

**CONSULTOR TITULAR DEL PROYECTO:** 

**CARLOS ERNESTO SOLÍS MEDINA** 

**MÉXICO, DICIEMBRE DE 2011** 

"Este material se realizó con recursos del Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género, empero el Instituto Nacional de las Mujeres no necesariamente comparte los puntos de vista expresados por las (los) autores del presente trabajo"

"Este programa es público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este Programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este Programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante las autoridades competentes"















#### **CONTENIDOS**

- I. PRESENTACIÓN
- II. INTRODUCCIÓN
- III. OBJETIVOS
- IV. METODOLOGÍA
- v. ANTECEDENTES
- VI. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA
- VII. MARCO CONCEPTUAL SOBRE LA VIOLENCIA DE GÉNERO
- VIII. ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO Y PROBLEMAS DE ARMONIZACIÓN JURÍDICA EN MATERIA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES
- IX. PROBLEMÁTICA DE LA ARMONIZACIÓN LEGISLATIVA ESTATAL
- X. LEGISLACIÓN COMPARADA EN MATERIA DE VIOLENCIA DE GÉNERO
- XI. ANÁLISIS DE LOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO
- XII. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LEGISLACIÓN EN MATERIA DE VIOLENCIA DE GÉNERO
- XIII. ANÁLISIS DE LA PROBLEMÁTICA Y PROPUESTAS
- XIV. RECOMENDACIONES PARA LA ARMONIZACIÓN NORMATIVA EN EL ESTADO DE QUERÉTARO
- XV. CONCLUSIONES
- XVI. FUENTES CONSULTADAS
- XVII. DIRECTORIO















#### NOTA SOBRE EL COORDINADOR DEL PROYECTO:

Carlos Ernesto Solís Medina es Licenciado en Derecho; especialista en Derechos Fundamentales y Políticas Públicas para el Desarrollo.

Ha laborado en varias dependencias del Poder Judicial de la Federación y la Comisión Estatal de los Derechos Humanos.

Es miembro de la International Justice Network de la Universidad de San Diego, CA.

Ha participado en la realización de varios proyectos de investigación entre los que destaca "Mujeres Reclusas en Aguascalientes. Un estudio desde la Perspectiva de Género"; "Proyecto de Armonización Normativa para el Estado de Aguascalientes" y "Propuesta de armonización normativa en materia de igualdad y reforma electoral para el estado de Aguascalientes".

Fungió como coordinador académico de la publicación "Políticas Públicas y Estado de Bienestar" de la autoría de los Doctores José y Miguel Carbonell Sánchez, obra editada por el Instituto Aguascalentense de las Mujeres en 2009.

Ha sido coordinador de publicaciones de carácter legislativo en materia de derechos fundamentales de las mujeres y de la compilación de opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el ámbito de la prevención, sanción y erradicación de la violencia de género.

Ha participado como coordinador del Programa Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia de Género contra las Mujeres publicado en el Periódico Oficial del Estado el 15 de junio de 2009

Adicionalmente fungió como coordinador para la elaboración de once programas municipales vigentes para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia de género contra las mujeres.

Coordinó la reforma a nueve códigos municipales en materia de igualdad, no discriminación y reconocimiento de los derechos fundamentales de las mujeres.

Se desempeñó como coordinador académico adjunto del Programa sobre Género y Derechos de las Mujeres único en su tipo a nivel nacional que anualmente se imparte a funcionarias y funcionarios del Poder Judicial del Estado.

Coordinó el curso anual para la certificación y revalidación de Mediadores y Conciliadores del estado de Aguascalientes.

Fue representante del estado de Aguascalientes ante el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

Fungió como Director Jurídico del Instituto Aguascalentense de las Mujeres en el período 2004-2010.

Actualmente se desempeña como **Director General de Cassiopea Consultores S.C.**, organismo especializado con presencia nacional en la elaboración, ejecución, evaluación y sistematización de proyectos estratégicos para institutos estatales y municipales de las mujeres.















# **PRESENTACIÓN**

A finales del siglo XX, por virtud de los esfuerzos realizados por la Comunidad Internacional en el seno de la Organización de las Naciones Unidas y sus mecanismos regionales, se inicia en México un proceso promotor de una dinámica legislativa de reconocimiento y tutela de los derechos fundamentales de grupos sociales históricamente marginados: personas con discapacidad, personas de la tercera edad, pueblos indígenas, minorías sexuales, niñas, niños y mujeres, con el objeto de construir los espacios necesarios para la convivencia democrática en donde se fortalezca el imperio de la ley y se adopten principios, criterios y mecanismos jurídicos encaminados a la regulación de la convivencia social, la consecución del bien común y la gobernabilidad.

Este proceso se encuentra legitimado por el esfuerzo sistemático y permanente de organismos internacionales y nacionales que han asumido la responsabilidad de diseñar esquemas que favorezcan a nivel local, el reconocimiento y tutela de los derechos fundamentales de las mujeres a partir de las disposiciones del derecho internacional público y con ello homologar acciones para fortalecer la esfera jurídica de la población. La actual dinámica de visibilización de la condición y posición de las mujeres para introducir los cambios legislativos conducentes que se denomina como *armonización normativa* tiene por objeto reflejar la pertinencia y obligatoriedad de incorporar al derecho interno los contenidos de los instrumentos que la comunicad internacional ha adoptado para el mejoramiento de los estándares de la calidad de vida de las mujeres y su incorporación al desarrollo.

Bajo esta perspectiva, las constituciones y el marco normativo de las entidades federativas constituyen los espacios idóneos para la incorporación de los derechos reconocidos en los instrumentos internacionales. Es en este contexto en donde surge la necesidad de instrumentar y articular en el ámbito legislativo los lineamientos, estrategias y mecanismos que posibiliten el reconocimiento y exigibilidad de los derechos fundamentales de las mujeres. Para los efectos anteriores, el estudio de derecho comparado constituye una fuente inmejorable que contribuirá a conocer e identificar los rubros prioritarios que deberán fortalecerse para garantizar de manera eficaz la congruencia armónica del orden normativo estatal respecto del derecho internacional público y la esfera jurídica de las mujeres.

Con estos elementos, la presente investigación atiende con puntualidad a la necesidad imperiosa que existe en nuestro país de promover estudios de carácter legislativo con la finalidad de evaluar el impacto de los instrumentos normativos vigentes que reconocen y consagran los derechos fundamentales de las mujeres para la visibilización de áreas de oportunidad en los tres poderes del estado que permitan la vinculación interinstitucional así como la formulación de políticas públicas orientadas a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres sobre la base de la perspectiva de género y los derechos humanos y con ello contribuir a la consolidación del Estado de Derecho, valor supremo de toda sociedad democrática.















# INTRODUCCIÓN

La violencia contra las mujeres constituye un problema multicausal de alto impacto que limita su desarrollo integral y restringe el ejercicio pleno de los derechos fundamentales. Sus secuelas repercuten en la dinámica social y su presencia representa altas erogaciones para las estructuras de los tres niveles de gobierno.

Los esfuerzos por impulsar mecanismos orientados a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres en tanto que prioridad en la agenda nacional datan de hace una década; periodo durante el cual las acciones instrumentadas para enfrentar, contener y revertir el problema representan avances significativos. No obstante los resultados obtenidos exigen una puntual evaluación de su impacto en la cotidianeidad de la vida de las mujeres receptoras de violencia.

Bajo esta perspectiva, los avances en la adecuación del marco normativo de las entidades federativas a partir de la promulgación de normas jurídicas a nivel nacional, si bien han visibilizado la necesidad de construir políticas públicas concatenadas que prioricen el interés superior de las mujeres; hoy día demandan el fortalecimiento y modernización de sus contenidos a la luz de los avances y recomendaciones derivadas de instrumentos internacionales referidos a los derechos fundamentales de las mujeres con el objeto de dinamizar y optimizar acciones estructurales en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia de género. Por tal motivo y en función de las consideraciones previamente descritas, el Instituto Queretano de la Mujer (IQM), en su calidad de organismo público desconcentrado de la Secretaría de Gobierno, por virtud del marco normativo que lo crea y regula, esgrime como uno de sus principales objetivos coordinar y ejecutar las acciones orientadas a promover el desarrollo integral de las mujeres, fomentando las condiciones para eliminar la discriminación, propiciar la equidad e igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, el ejercicio pleno de sus derechos, así como su participación equitativa en el ámbito político, cultural, económico y social<sup>1</sup>.

Adicionalmente le compete apoyar y coadyuvar con las diferentes instancias de la administración pública federal, estatal y municipal en la formulación de políticas públicas gubernamentales, así como promoverlas en la sociedad, para alcanzar la igualdad y la equidad de género<sup>2</sup>. Como consecuencia del mandato legal en comento, el Instituto Queretano de la Mujer durante la presente administración 2010-2015, y de conformidad con la política nacional plasmada en el *Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2008-2012* (PROIGUALDAD), ha establecido líneas básicas de acción y objetivos estratégicos para garantizar los derechos humanos de las mujeres, la no discriminación, el acceso a la justicia y a la seguridad, así como fortalecer las capacidades de las mujeres para ampliar sus oportunidades y potenciar su agencia económica.

En este orden de ideas, resalta la imperiosa necesidad de institucionalizar una política transversal con perspectiva de género en la administración pública estatal y municipal con el objeto de construir los mecanismos necesarios para superar las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres a partir de la reforma integral del marco jurídico de la entidad. A través de la

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, **Decreto que crea al Instituto Queretano de la Mujer**, artículo 1º, publicado el 14 de abril de 2006 en el Periódico Oficial del Estado, fuente: www.queretaro.gob.mx

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Ibíd., artículo 3º fracción VI.













GOBIERNO FEDERAL

armonización normativa, se desarrollará y promoverá una nueva cultura de igualdad con respeto pleno a los derechos fundamentales, con proyección en el ámbito institucional de todas y cada una de las dependencias y entidades que integran el Poder Ejecutivo del Estado y los Municipios.

Por tal motivo, resulta impostergable analizar el contexto jurídico estatal a partir de lo dispuesto por los instrumentos internacionales bajo el enfoque de la perspectiva de género como herramienta conceptual a fin de construir líneas estratégicas de reforma legislativa para la toma de decisiones gubernamentales que posibiliten el fortalecimiento de la esfera jurídica de las mujeres, su empoderamiento y el ejercicio pleno e irrestricto de la ciudadanía como eje fundamental de todo estado de derecho.

Con estos elementos se advierte que la erradicación de la violencia de género hoy día, constituye una premisa esencial para asegurar la consecución de la igualdad real entre mujeres y hombres y con ello, consolidar las instituciones del estado de derecho. En este sentido, conscientes de que de manera sistemática -como si se tratase de una condición apriorística reproducida históricamente-, las mujeres han estado relegadas de los espacios públicos y además en función de prácticas culturales arraigadas, se ha comprometido su seguridad e integridad personales, resulta inexorablemente necesario instrumentar acciones que reviertan el contexto en el que día con día se acentúa el rezago y la violación a sus derechos fundamentales por virtud de su posición y condición de género.

En este orden de ideas, tanto la Organización de las Naciones Unidas como la Comisión Interamericana de Mujeres (instancia integrante de la Organización de Estados Americanos) a través de la emisión de los documentos denominados "Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: México" y del "Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém Do Pará (MESECVI) Segunda Conferencia de Estados Parte OEA/SER.L/II.7.10 MESECVI-II/Doc.16/08" respectivamente, advierten que a la fecha no existe una armonización sistemática de la legislación federal, estatal y municipal con lo dispuesto por los instrumentos internacionales de los derechos humanos de las mujeres.

Ante este escenario, la armonización normativa de los marcos jurídicos de las entidades federativas en sus distintas etapas (análisis de derecho comparado; elaboración de propuestas de reformas y construcción de políticas públicas) configura el espacio necesario en que deberá gestarse el proceso de reconocimiento y tutela de los derechos fundamentales de las mujeres.

Por virtud de lo anterior, la presente propuesta de "ELABORACIÓN DE UN ESTUDIO DE LEGISLACIÓN COMPARADA ENTRE LA NORMATIVIDAD LOCAL, FEDERAL E INTERNACIONAL, CON MIRAS A PROMOVER LA ARMONIZACIÓN JURÍDICA, EN MATERIA DE VIOLENCIA DE GÉNERO EN EL ESTADO DE QUERÉTARO" otorga cabal cumplimiento a las recomendaciones emitidas, erigiéndose como insumo de estudio y análisis del reconocimiento de los derechos fundamentales de las mujeres para generar instrumentos normativos y políticas públicas congruentes con los estándares internacionales en materia de igualdad así como en los rubros relativos a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia de género contra las mujeres.

Con ésta aspiración, reconocemos que sólo mediante el fortalecimiento de la vinculación interinstitucional, el apego irrestricto a los principios de diversidad y tolerancia consagrados en los instrumentos normativos que reconocen y tutelan los derechos fundamentales de las mujeres y la modernización del marco jurídico local, será posible arribar a un nuevo estadio de efectiva gobernabilidad, fortalecimiento de las instituciones y consolidación de la convivencia democrática, pilares torales todos, del Estado de Derecho.















#### **OBJETIVOS**

#### General:

Elaborar un estudio de derecho comparado a través de la revisión y análisis de las disposiciones previstas en los instrumentos jurídicos internacionales en materia de derechos fundamentales de las mujeres en el ámbito de la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia de género en su relación con el marco legal federal, estatal y municipal, con la finalidad de promover y consolidar el proceso de armonización normativa en el estado de Querétaro para la puntual identificación de áreas de oportunidad que favorezcan y posibiliten la tutela efectiva de la esfera jurídica de las mujeres así como la instrumentación de políticas públicas integrales y mecanismos interinstitucionales que garanticen la exigibilidad de sus derechos.

#### Específicos:

- Fomentar el estudio y análisis sistemático de la legislación del estado de Querétaro para la tutela efectiva de los derechos fundamentales de las mujeres.
- Identificar áreas de oportunidad para el fortalecimiento del marco jurídico del estado de Querétaro que permitan la instrumentación de planes, programas y políticas públicas congruentes con las disposiciones normativas internacionales.
- Promover la armonización normativa integral como proceso permanente para la optimización de acciones en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.
- Delimitar atribuciones y competencias específicas en materia de procuración y administración de justicia para la sanción de la violencia de género en el estado de Querétaro y sus municipios.
- Impulsar mecanismos para la optimización de esquemas de seguridad para mujeres receptoras de violencia.















#### **METODOLOGÍA**

El estudio de derecho comparado previsto en la presente propuesta contempla las siguientes etapas para la consecución de los objetivos planteados:

- Documentación, revisión y análisis de instrumentos normativos.
- Elaboración de anteproyecto de estudio de derecho comparado.
- Aplicación de una entrevista y una encuesta de corte cualitativo a instancias involucradas en el proceso de procuración y administración de justicia así como instituciones de seguridad pública del estado de Querétaro para el fortalecimiento del anteproyecto de estudio de derecho comparado.
- Celebración de reuniones de trabajo con el Instituto Queretano de la Mujer para la retroalimentación del proyecto de estudio de derecho comparado.
- Elaboración de estudio de derecho comparado y emisión de informe final de sistematización del proceso de trabajo.

# Enfoque hermenéutico:

La propuesta de estudio de derecho comparado en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres emplea una plataforma de análisis sobre la base de la hermenéutica analógica y la perspectiva de género que permitirá advertir con puntualidad las áreas de oportunidad que deberán consolidarse en la legislación del estado de Querétaro para la armonización del marco normativo local y la instrumentación de políticas públicas sensibles a las necesidades de las mujeres receptoras de violencia y sus familias.

# Instrumentos materia del estudio de derecho comparado:

#### Ámbito internacional:

- Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).
- Recomendaciones Generales adoptadas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.
- Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
- Opiniones Consultivas y Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará).
- Estatuto del mecanismo de seguimiento de la implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.















- Programa Interamericano sobre la Promoción de los Derechos Humanos de la Mujer y la Equidad e Igualdad de Género. OEA / CIM
- Declaración sobre Eliminación de la Violencia contra la Mujer
- Conferencia Mundial sobre la Mujer-Beijing 1995
- Plataforma de Acción de Pekín;
- Conferencia de la Mujer en América Latina y el Caribe.

# Ámbito nacional:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.
- Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas.
- Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas; Niños y Adolescentes.
- Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2009-2012.
- Acuerdo Nacional por la Equidad entre Mujeres y Hombres.
- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.
- Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.
- Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

#### Ámbito estatal:

- Constitución Política del Estado de Querétaro.
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Querétaro.
- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro.
- Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Querétaro.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro.
- Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro.
- Ley de Integración Social de las Personas con Discapacidad del Estado de Querétaro.















- Ley de las Personas Adultas Mayores del Estado de Querétaro.
- Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro.
- Lev de Educación del Estado de Querétaro
- Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Querétaro.
- Ley de Seguridad Pública del Estado de Querétaro.
- Ley que establece las bases para la Prevención y Atención de la Violencia Familiar
- Ley de Salud del Estado de Querétaro.
- Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro.
- Ley de Planeación del Estado de Querétaro.
- Ley de los Trabajadores al Servicio Público del Estado de Querétaro.
- Ley para regularizar la pequeña propiedad de predios rústicos en el Estado de Querétaro.
- Ley para el Manejo de Recursos Públicos del Estado de Querétaro.
- Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Querétaro.
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro.
- Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Estado de Querétaro.
- Ley que crea el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Querétaro.
- Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro.
- Ley del Sistema de Asistencia Social del Estado de Querétaro.
- Ley para la Impartición de Justicia para Adolescentes del Estado de Querétaro.
- Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro.
- Decreto que crea el Instituto Queretano de las Mujeres.
- Legislación Civil y Penal del Estado de Querétaro.
- Plan Querétaro 2010-2015.













GOBIERNO FEDERAL

#### **ANTECEDENTES**

Cualquier propuesta de cambio legislativo para favorecer e impulsar el reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres no puede perder de vista el marco general en el que se inserta dicha demanda y que se relaciona necesariamente con la consecución de la igualdad. En este sentido, la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce la igualdad entre el hombre y la mujer y el principio de no discriminación como prerrogativas fundamentales producto de la dinámica de armonización normativa promovida por la comunidad internacional en el seno de las Naciones Unidas. El mandato constitucional referido, no es sino la resultante histórica de las innumerables gestas sociales impulsadas a favor del reconocimiento de los derechos de las mujeres cuyo antecedente se remonta a la Francia del siglo XVIII y que hoy día constituyen la base toral de las acciones afirmativas sobre las cuales se encuadra la armonización normativa como obligación asumida por el Estado Mexicano en su carácter de miembro de la Organización de Naciones Unidas para promover el adelanto de las mujeres y cuyo cumplimiento es asignatura pendiente en la agenda nacional.

En el caso de México, el artículo constitucional que dispone el tipo de sistema que adoptara nuestro país es el 133, el cual señala que dicha Constitución será Ley Suprema de la Unión, junto con las leyes del Congreso de la Unión que de ella emanen 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. De manera explícita señala que los jueces de cada estado deberán de atender a dicha Ley Suprema, aun y cuando existiesen disposiciones en contrario en las constituciones o leyes locales -denominadas también estatales-. Es por lo anterior que la observancia de lo señalado en los instrumentos internacionales de los que México es Estado Parte, es un imperativo para el trabajo legislativo de los congresos locales.

En este sentido, desde el momento en que se inicia la vigencia de un tratado internacional de derechos humanos se hacen exigibles una serie de obligaciones para los Estados Partes. Los distintos órganos del Estado, se trate de los Poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial, tanto en el orden federal como en el local, adquieren el deber de abstenerse de determinadas conductas y de realizar actos positivos de protección, adecuaciones legislativas y proceder a la modificación de prácticas administrativas con miras a garantizar la observancia de los derechos humanos.

Los deberes que adquieren, de esta manera, los Estados tienen una muy importante dimensión interna y no pueden ser ignorados a riesgo de incurrir en una responsabilidad internacional. También los funcionarios públicos que incumplen deberes que derivan de las normas jurídicas contenidas en tratados de los que México es Parte incurren en responsabilidad.

De esta forma, el deber de los Estados se transmite a todos los órganos que lo componen y, de igual manera, cualquiera de los órganos mencionados puede generar responsabilidad internacional del Estado por sus acciones y omisiones, cuando éstas signifiquen una violación a los compromisos internacionales derivados de un tratado de derechos humanos.

Para el Poder Legislativo, tanto federal como local, el ejercicio de armonización legislativa es de gran trascendencia, pues significa hacer compatibles las disposiciones federales o estatales, según corresponda, con las de los tratados de derechos humanos de los que México forma parte, con el fin de evitar conflictos y dotar de eficacia a estos últimos

Desde la óptica del derecho internacional, debe de haber una integración ordenada entre los tratados internacionales de derechos humanos y el derecho interno, de manera que,













"Este programa es público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este Programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este Programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante las autoridades competentes"

independientemente del valor jerárquico que le otorguen a los tratados las constituciones de cada país, siempre prevalece la norma internacional, ya que los Estados ratificaron esos documentos de manera libre y soberana, y se sometieron a cumplir esas obligaciones internacionales de buena fe.

Es importante señalar que el ejercicio de armonización legislativa, en materia de derechos humanos, no debe ser considerado como una simple actividad optativa para las autoridades federales y las entidades federativas, pues es un deber jurídico derivado de los propios tratados que han sido incorporados al orden jurídico nacional, por lo que el incumplimiento u omisión de dicha obligación representa, entonces, una responsabilidad para dichas autoridades.

La armonización legislativa supone una serie de acciones que el Poder Legislativo puede, –y debe-, implementar, tanto en el ámbito federal como en el local, como son:

- La derogación de normas específicas, entendiendo esto como la abolición parcial de una ley, privando sólo de vigencia a algunas de las normas que la misma establece o limitando su alcance de aplicación
- La abrogación de cuerpos normativos en forma íntegra privando, de esta forma, de vigencia a una ley o cuerpo normativo de manera completa
- La adición de nuevas normas
- La reforma de normas existentes para adaptarlas al contenido del tratado o para permitir su desarrollo normativo en orden a su aplicación, inclusive la creación de órganos públicos, de procedimientos específicos, de tipos penales y de infracciones administrativas

Y así como supone acciones a realizar por los Estados Partes, también su inobservancia supone efectos negativos entre los que se encuentran:

- La contradicción normativa o conflicto normativo: La diferencia que existe entre un enunciado jurídico y otro. Un sistema es consistente cuando cada caso esta vinculado con una única solución y, por lo tanto, para un mismo caso no es posible prever dos o más soluciones diferentes y contradictorias. La contradicción o incongruencia en el orden jurídico puede ocasionar normas inconstitucionales lo que a su vez orilla a su invalidez
- La generación de lagunas legislativas: Esto es que un caso en específico carece de solución por que la ley en la materia no lo contempla. Y aunque si bien es cierto que la legisladora o el legislador no pueden prever todos los casos particulares que se pueden presentar en las leyes sí pueden prever casos genéricos.
- Redundancia en la legislación: se refiere al caso en el que el legislador dicta una nueva ley y sus disposiciones pueden contradecir otras normas ya existentes, aunque sean coherentes entre sí
- La falta de certeza en la observancia y aplicación de la norma
- El debilitamiento de la fuerza y efectividad de los derechos
- Dificultades para su aplicación y exigibilidad













GOBIERNO FEDERAL

 Fomento a la impunidad al permitir la interpretación de la norma de manera discrecional y personal

La armonización legislativa es entonces un ejercicio de necesaria aplicación por el Congreso Federal y los congresos locales en el ámbito de sus respectivas competencias, y cuya observancia evitaría la actualización de dichos efectos negativos y sobre todo la actualización quizá del efecto negativo mas grave; el de generar una responsabilidad por incumplimiento para el Estado mexicano.

Desde 1993, año en que se celebró en Viena, Austria la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, la comunidad internacional convino que la violencia de género contra las mujeres representa un obstáculo para la consecución de la igualdad sustantiva que compromete la incorporación de las mujeres al desarrollo. Por tal motivo, se acordó instrumentar acciones estructurales —de naturaleza normativa prioritariamente-, para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia y en esa medida, construir las condiciones mínimas indispensables para garantizar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres como principio sine qua non de una nueva fase de desarrollo auténticamente democrático.

Habiendo definido a la violencia de género como expresión de las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres, a lo largo de las últimas tres décadas se ha debatido ampliamente el concepto de igualdad desde la base de la perspectiva de género ya que en ésta arista argumentativa es posible instrumentar acciones que favorezcan el adelanto de las mujeres. Por virtud de esta consideración, el de igualdad es un concepto complejo, que atañe a diversas áreas de las ciencias sociales. Ha sido estudiado lo mismo por la economía, la política, la sociología, la antropología y el derecho<sup>3</sup>. Se trata, sin embargo, de una noción particularmente elusiva, cargada con frecuencia de connotaciones afectadas casi siempre por posicionamientos ideológicos. Como señala Francisco J. Laporta, "La idea de igualdad pasa por ser uno de los parámetros fundamentales del pensamiento social, jurídico y político de nuestro tiempo. Pero, por desgracia, su importancia como idea regulativa básica no va acompañada ni por la claridad de formulación ni por la precisión de su sentido y límites. Suele ser, más bien, un concepto muy discutido en torno al cual surgen frecuentes desacuerdos prácticos y pugnas teóricas importantes"<sup>4</sup>.

Para el pensamiento constitucional el principio de igualdad ha tenido en el pasado, tiene en la actualidad y está llamado a tener en el futuro una importancia capital. Desde el nacimiento mismo del Estado constitucional la igualdad no ha dejado de figurar como uno de los principios vertebradores de dicho modelo de Estado.

El primer artículo de lo que, junto con la Constitución norteamericana de 1787, podría considerarse el acta de nacimiento del constitucionalismo moderno, la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789, tiene por objeto justamente el principio de igualdad: "Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos. Las distinciones sociales sólo pueden fundarse en la utilidad común".

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Tiene razón Gosta Esping-Andersen cuando afirma que "En el sentido más amplio posible, la igualdad constituye el principal leitmotiv de la ciencia social. En economía se hace hincapié en la distribución (y la utilización) de los recursos escasos; en ciencias políticas se insiste más en el poder; y en sociología, en la estratificación social", Fundamentos sociales de las economías postindustriales, Barcelona, Ariel, 2000, p. 16.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Laporta, Francisco J., "El principio de igualdad: introducción a su análisis", Sistema, número 67, Madrid, 1985, p. 3.













GOBIERNO FEDERAL

Desde las primeras décadas del siglo XX se asomó en el debate público de varios países la reivindicación de la igualdad jurídica entre el hombre y la mujer<sup>5</sup>. Se trataba de una lucha que venía de antiguo, comenzada con los movimientos sufragistas que tenían por objeto lograr el reconocimiento del derecho al voto para las mujeres (derecho que, por ejemplo, no fue logrado en países como Suiza sino hasta 1971).

Los antecedentes doctrinales de estos movimientos se pueden remontar al menos a las ideas de Condorcet, quien en un trabajo de 1787 manifestaba que la más obvia y evidente violación del principio de igualdad se daba al otorgar a la mitad del género humano un trato discriminatorio.

El mismo autor defendió la tesis de que no había razón alguna para negar a las mujeres los derechos de ciudadanía; no se podían sostener, en su opinión, ni razones físicas (como el embarazo o las "pasajeras indisposiciones" que solamente afectan a las mujeres), ni mucho menos razones intelectuales<sup>6</sup>.

Desde el punto de vista del ordenamiento jurídico, la sujeción evidente y humillante de la mujer por el diferente trato jurídico que se le daba en muchas legislaciones en comparación con el hombre, hizo que en algunas cartas constitucionales modernas se introdujera expresamente un principio de equiparación en derechos para uno y otro sexo. Tal es el caso de la Constitución mexicana, que mediante una reforma de 1974 introduce un mandato sencillo pero contundente en el que actualmente es el párrafo primero del artículo 4: "El varón y la mujer son iguales ante la ley"; la legislación mexicana, sin embargo, ha tardado muchos años en transformarse para hacer realidad ese mandato, y aún en la actualidad sigue manteniendo como derecho vigente una buena cantidad de normas discriminatorias hacia la mujer.

La igualdad entre hombres y mujeres se sustenta, además, en varios textos internacionales de derechos humanos como la "Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer" (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 12 de mayo de 1981) o la "Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer" (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 12 de diciembre de 1996).

Adicionalmente a la cita de los ordenamientos mencionados, se puede añadir la referencia de la "Declaración y programa de acción de Viena", emanado de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en esa ciudad en 1993; en ese documento se afirmó que<sup>7</sup>:

"Los derechos humanos de la mujer y de la niña son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales. La plena participación, en condiciones de igualdad, de la mujer en la vida política, civil, económica, social y cultural en los planos nacional, regional e internacional y la erradicación de todas las formas de discriminación basadas en el sexo son objetivos prioritarios de la comunidad internacional.

<sup>5</sup> Un buen panorama general del pensamiento feminista puede verse en Kymlicka, Will, *Filosofía política contemporánea*, Barcelona, Ariel, 1995, pp. 259 y ss.

<sup>7</sup>Consultable en Carbonell, Miguel, Moguel, Sandra y Pérez Portilla, Karla (compiladores), *Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Textos Básicos*, 2ª edición, México, CNDH, Porrúa, 2003, tomo II, p. 1317.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Las ideas de Condorcet están muy bien resumidas en De Lucas, Javier, "Condorcet: la lucha por la igualdad en los derechos" en VV.AA., *Historia de los derechos fundamentales*, tomo II, Siglo XVIII, Volumen II, La filosofía de los derechos humanos, Madrid, Dykinson, Universidad Carlos III, 2001, pp. 301 y ss.













GOBIERNO FEDERAL

La cuestión de los derechos humanos de la mujer debe formar parte integrante de las actividades de derechos humanos de las Naciones Unidas, en particular la promoción de todos los instrumentos de los derechos humanos relacionados con la mujer.

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos insta a los gobiernos, las instituciones intergubernamentales a que intensifiquen sus esfuerzos en favor de la protección y promoción de los derechos humanos de la mujer y la niña."

Dentro de los instrumentos convencionales de carácter internacional importantes para nuestro tema se puede citar el artículo 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el cual dispone que "Los Estados Parte en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto".

En el preámbulo de la CEDAW se hace referencia tanto al principio de no discriminación contra las mujeres como a la importancia que tiene la participación de las mismas en la vida pública de todos los países:

A partir del texto de dicha Convención ha venido trabajando el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de la ONU, que como otros Comités también dicta Recomendaciones Generales. Su Recomendación General número 23 (adoptada en su 16° periodo de sesiones, en el año de 1997) se refiere a una cuestión de la mayor importancia para alcanzar la igualdad entre el hombre y la mujer; se trata del tema de la vida pública y la vida privada<sup>8</sup>. Puede ser interesante repasar algunas de las afirmaciones que se contienen en esa Recomendación General.

El Comité reconoce que las esferas pública y privada siempre se han considerado de distintas formas y se han reglamentado en consecuencia. A cada uno de los sexos se le ha asignado de manera predominante tareas dentro de una de esas esferas, de tal forma que a las mujeres les han correspondido funciones domésticas, relacionadas con la procreación y la crianza de los hijos; actividades que son socialmente consideradas como inferiores. Por su parte, al hombre le han correspondido funciones dentro de la esfera pública, que han gozado del respeto y prestigio sociales. La mujer se ha visto excluida de la vida política y del proceso de adopción de decisiones que pueden determinar las modalidades de la vida cotidiana y el futuro de las sociedades (párrafos 8 y 9).

A lo anterior han contribuido, en opinión del Comité, ciertos valores culturales, creencias religiosas, así como la falta de servicios y el hecho de que el hombre no ha participado en la organización del hogar ni en el cuidado y la crianza de los hijos (párrafo 10).

Aunque formalmente muchos países reconocen el derecho de las mujeres a participar en la vida pública, el Comité reconoce que siguen existiendo importantes obstáculos para que dicha participación sea efectiva, debido a barreras económicas, sociales y culturales (párrafo 14).

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Consultable en Carbonell, Miguel, Moguel, Sandra y Pérez Portilla, Karla (compiladores), *Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Textos Básicos*, cit., tomo I, pp. 675 y ss.













GOBIERNO FEDERAL

El Comité señala varios ejemplos de medidas que han tomado los Estados para asegurar el derecho de las mujeres a participar en la formulación de las políticas gubernamentales, que es un derecho establecido en el artículo 7 de la Convención. El Comité señala que:

"Varios Estados Parte han adoptado medidas encaminadas a garantizar la presencia de la mujer en los cargos elevados del gobierno y la administración y en los órganos de asesoramiento gubernamental, tales como: una norma según la cual, en el caso de candidatos igualmente calificados, se dará preferencia a una mujer; una norma en virtud de la cual ninguno de los dos sexos constituirá menos del 40% de los miembros de un órgano público; un cupo para mujeres en el gabinete y en puestos públicos, y consultas con organizaciones femeninas para garantizar que se nombre a mujeres idóneas a puestos en organismos públicos y como titulares de cargos públicos y la creación y mantenimiento de registros de mujeres idóneas, con objeto de facilitar su nombramiento a órganos y cargos públicos. Cuando las organizaciones privadas presenten candidaturas para órganos asesores, los Estados Partes deberán alentarlas a que nombren a mujeres calificadas e idóneas".

Aquí es precisamente donde se inserta el debate sobre el concepto más amplio denominado "acciones positivas" o "acciones afirmativas", las cuales tienen como propósito avanzar de un esquema tradicional que entendía la igualdad entre hombres y mujeres como una igualdad solamente formal, hacia un esquema mucho más moderno que entiende que esa igualdad debe ser de carácter material.

Las normas jurídicas que contienen mandatos de igualdad sustancial se proponen alcanzar o lograr la llamada igualdad real o de hecho. De acuerdo con este tipo de normas los poderes públicos deben remover los obstáculos que impidan el logro de la igualdad en los hechos, lo que puede llegar a suponer o incluso a exigir la implementación de medidas de acción positiva o de discriminación inversa<sup>9</sup>; para su aplicación conviene identificar previamente a los grupos que, dentro de cada sociedad, se encuentran en situación de vulnerabilidad, respecto de los cuales se tendrán que tomar medidas de promoción y de especial protección.

La idea de la igualdad sustancial parte de la afirmación de Aristóteles en el sentido de que la justicia consiste en tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales. Es decir, no sería justo tratar como iguales a quienes no lo son y no lo pueden ser porque carecen de las posibilidades para alcanzar una situación igualitaria. Podríamos suponer que los hombres y las mujeres son, en principio, iguales para el efecto de su tratamiento por la ley; pero si acudimos a las estadísticas comprobaremos que esa igualdad jurídica se materializa en severas desigualdades fácticas, lo cual significa por ejemplo que las mujeres están relegadas en muchos ámbitos, no porque la ley les prohíba ingresar en ellos, sino porque las formas de convivencia social y muchos prejuicios se los impiden.

Lo mismo sucede con algunas minorías; es verdad que no hay una ley que impida que las personas de color puedan acudir a las universidades en Estados Unidos, pero todas las evidencias demuestran que su ingreso en ellas es notablemente inferior respecto a las personas de raza blanca.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Sobre las acciones positivas, de entre lo poco que se ha escrito al respecto en México, Pérez Portilla, Karla, "Acciones positivas", Enciclopedia Jurídica Mexicana. Anuario 2003, México, IIJ-UNAM, Porrúa, 2003, pp. 2-5.













GOBIERNO FEDERAL

Para quienes sostienen la pertinencia de avanzar hacia esquemas de igualdad sustancial o real a través de las normas jurídicas, el derecho no solamente puede servir como motor del cambio social, sino que de no hacerlo estaría perpetuando el *statu quo* y negando con ello el sentido mismo de la igualdad tal como ha sido entendido por lo menos desde Aristóteles.

Como puede apreciarse no son cuestiones sencillas. Sin embargo, parece que hay al menos dos ideas claras que son difíciles de refutar: la primera que es si defendemos que el ordenamiento trate por igual a todos es probable que quienes tengan más recursos acaben disfrutando de un trato igual y quienes tengan menos acaben, de hecho, sufriendo profundas discriminaciones, aunque no estén basadas en los criterios bajo los que la norma permite distinguir entre las personas. La segunda idea es que, aceptando que el mandato de igualdad puede requerir de medidas especiales para corregir desigualdades de hecho, tenemos que crear esquemas que permitan avanzar hacia una mayor igualdad sin destruir las bases mismas de esa igualdad, es decir, sin generar nuevas discriminaciones<sup>10</sup>.

Para intentar lograr lo anterior se han creado diversos esquemas. Uno de ellos es el de las acciones afirmativas o acciones positivas.

Aunque, como acabamos de señalar, la discusión sobre la igualdad sustancial es muy intensa, lo cierto es que no son pocos los ordenamientos constitucionales contemporáneos que contienen mandatos que obligan a los poderes públicos a tomar medidas positivas y acciones diversas para alcanzar una igualdad de ese tipo. México en este sentido no está descubriendo el hilo negro, como tampoco lo está haciendo el estado de Aguascalientes.

Dentro del género de normas jurídicas que contienen mandatos de igualdad sustancial se pueden identificar al menos dos distintos modelos de preceptos; unos que se podrían llamar de "primera generación" y otros que tal vez puedan ser calificados como de "segunda generación". Entre los primeros se encuentran, por ejemplo, los artículos 9.2 de la Constitución española o 3.2 de la Constitución italiana<sup>11</sup>.

Entre los segundos está el importante y polémico agregado de 1999 al artículo 3 de la Constitución francesa, que ha dado lugar a importantes cambios en la legislación electoral de ese país; el texto en cuestión dispone que "La ley favorece el igual acceso de las mujeres y de los hombres a los mandatos electorales y funciones electivas".

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Ferrajoli señala que con la igualdad sustancial se intenta que las personas sean de hecho tan iguales como sea posible, partiendo de la base de que de hecho son social y económicamente desiguales; ver Derecho y razón, 9ª edición, Madrid, Trotta, 2009, p. 907.

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Artículo 9.2 de la Constitución española: "Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social". Artículo 3 párrafo segundo de la Constitución italiana: "Constituye obligación de la República suprimir los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos, impiden el pleno desarrollo de la persona humana y la participación efectiva de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del país".













La acción positiva puede definirse como "el trato formalmente desigual que basa la diferencia en el tratamiento en la pertenencia a un grupo que comparte la posesión de un rasgo minusvalorado... se caracteriza principalmente por ser medidas que favorecen a los miembros de un colectivo por su pertenencia al mismo, no por circunstancias individuales" 12.

Al tratar el tema de las acciones positivas Ronald Dworkin formula las dos preguntas más importantes que se deben contestar tanto desde la teoría de la justicia (o desde el ámbito de la filosofía política) como desde la teoría del derecho. Las dos preguntas son: A) ¿las acciones positivas son justas?; y B) ¿las acciones positivas logran sus objetivos (es decir, son eficaces)?<sup>13</sup>

Para responder a la primera pregunta debemos aportar elementos axiológicos, que nos permitan argumentar que las acciones tienen encaje en una Constitución que protege los derechos fundamentales de todos de la mejor manera posible. La segunda pregunta parte de premisas utilitarias; si las acciones positivas no consiguen su objetivo no serían legítimas ya que pondrían en peligro o al menos en tensión un bien de rango constitucional (la igualdad formal) a cambio de nada. Habrá pues de estar en capacidad de responder a las dos cuestiones planteadas por Dworkin si queremos sostener la legitimidad constitucional de las acciones positivas.

En nuestro sistema jurídico las acciones positivas deben reunir los tres siguientes requisitos para poder ser aceptadas dentro de un Estado constitucional como el mexicano 14:

Deben ser temporales, es decir, se mantienen en vigor mientras subsista la situación de discriminación que las originó. Una vez superada esa situación de inferioridad, infravaloración o, en general, de sujeción, las acciones pierden su sentido y su legitimidad constitucional.

Los rasgos que las originan deben ser transparentes e inmodificables (es decir, no deben depender, o al menos no en todos los casos, de la voluntad de las personas de que se trata).

La finalidad debe ser proporcional; el juicio de proporcionalidad es uno de los más arduos de realizar por los órganos de la jurisdicción constitucional y uno de los que permiten dictar sentencias más decisionistas a los jueces<sup>15</sup>.

¿Cuándo una medida de discriminación inversa es proporcional?, ¿en qué momento deja de serlo y se convierte en una pura y simple discriminación, violando de esa forma el texto constitucional? De acuerdo con la Corte Constitucional de Colombia, que adopta su criterio con base en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y de los tribunales constitucionales de España y Alemania:

Giménez Gluck, David, Una manifestación polémica del principio de igualdad: acciones positivas moderadas y medidas de discriminación inversa, Valencia, Tirant Lo Blanch, 1999, p. 62.

<sup>13</sup> A contestar estas dos preguntas se dedican los capítulos 11 y 12 de su libro Virtud soberana, Barcelona, Paidós, 2002, pp. 419 y ss.

14 Pérez Portilla, "Acciones positivas", cit., p. 4; Giménez Gluck, Una manifestación polémica del principio de igualdad: acciones positivas moderadas y medidas de discriminación inversa, cit., pp. 37 y ss. Ver también la exposición de Kemelmajer, quien señala que para considerar legítima constitucionalmente una medida de discriminación inversa se debe probar: a) la existencia de un obstáculo de hecho que se opone a la realización de la igualdad de oportunidades; b) motivación suficiente y prueba sobre el obstáculo de hecho que se intenta sobrepasar; c) la proporcionalidad de la medida, acreditando que es el medio menos agresivo para lograr el fin perseguido; d) transitoriedad y reversibilidad de la medida; y e) incidencia en las causas de la discriminación original y no solamente en el resultado.

<sup>15</sup> Sobre el principio de proporcionalidad el mejor texto que se ha publicado en español es, hasta donde tengo información, el de Bernal Pulido, Carlos, *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, Madrid, CEPC, 2003.













GOBIERNO FEDERAL

"El concepto de proporcionalidad comprende tres conceptos parciales: la adecuación de los medios escogidos para la consecución del fin perseguido, la necesidad de la utilización de esos medios para el logro del fin (esto es, que no exista otro medio que pueda conducir al fin y que sacrifique en menor medida los principios constitucionales afectados por el uso de estos medios), y la proporcionalidad en sentido estricto entre medios y fin, es decir, que el principio satisfecho por el logro de este fin no sacrifique principios constitucionalmente más importantes" 16.

Hay que mencionar que, aunque no es una regla seguida de forma unánime por todas las jurisdicciones constitucionales, en el caso de los Estados Unidos su Suprema Corte ha admitido en muchas de sus sentencias la constitucionalidad de las medidas de acción positiva, a pesar de que en su texto constitucional no aparece ninguna cláusula de igualdad material<sup>17</sup>.

En el ámbito de la Unión Europea el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha emitido importantes decisiones sobre las acciones positivas, que han generado intensos debates sobre el sentido de esas acciones y sobre sus posibilidades de generar consecuencias deseables en el plano del principio de igualdad<sup>18</sup>. Sin embargo, a pesar de que la jurisprudencia europea pudiera haberse mostrado vacilante en algunos casos, a partir de la entrada en vigor de la Carta Europea de Derechos Fundamentales la pertinencia de las acciones positivas parece admitida; en efecto, el artículo 23 de la Carta dispone que

"La igualdad entre hombres y mujeres será garantizada en todos los ámbitos, inclusive en materia de empleo, trabajo y retribución. El principio de igualdad no impide el mantenimiento o la adopción de medidas que ofrezcan ventajas concretas en favor del sexo menos representado".

A partir de ese precepto se puede sostener que el principio de igualdad de trato no impedirá a ningún Estado miembro mantener o adoptar medidas de acción positiva, destinadas a facilitar al sexo menos representado el ejercicio de actividades profesionales, incluyendo aquellas que tienen que ver con la representación política.

Como se puede ver, los debates en torno a las acciones positivas han estado presentes en muchos contextos del constitucionalismo contemporáneo. Prácticamente en ningún país se han podido introducir sin que hayan sido llevadas ante la correspondiente jurisdicción constitucional.

Los tribunales han realizado una gran tarea interpretativa y también, hay que decirlo, creadora en esta materia. En la mayor parte de los casos han asumido actitudes progresistas y han construido argumentaciones jurídicas que, apoyándose de forma más o menos explícita en el marco constitucional, han permitido sostener la legitimidad de las acciones positivas como expresión inobjetable de la consecución de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres y con ello la erradicación de la violencia de género.

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> Sentencia C-022 de 1996.

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> Giménez Gluck, *Una manifestación polémica del principio de igualdad: acciones positivas moderadas y medidas de discriminación inversa*, cit., p. 47.

Las etapas centrales de la jurisprudencia europea sobre las acciones positivas han estado marcadas por las decisiones Kalanke y Marshall; sobre el tema, Martín Vida, María Ángeles, *Fundamento y límites constitucionales de las medidas de acción positiva*, Madrid, Civitas, 2002, pp. 71 y ss. y Elósegui Itxaso, María, *Las acciones positivas para la igualdad de oportunidades laborales entre hombres y mujeres*, Madrid, CEPC, 2003, pp. 119 y ss.















#### PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El presente estudio de legislación comparada para el análisis de los instrumentos del derecho internacional público y normatividad nacional en el rubro de la erradicación de la violencia contra las mujeres en el estado de Querétaro, se inserta en la coyuntura creada por virtud de la reforma constitucional en materia de derechos humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de junio de 2011<sup>19</sup>. Este hecho significativo que marca un precedente en el país, refuerza la pertinencia de fomentar estudios de carácter legislativo con la finalidad de modernizar los marcos jurídicos de las entidades federativas al tenor de lo dispuesto por la normatividad internacional y nacional en el ámbito del reconocimiento y tutela de los derechos fundamentales de las mujeres.

Derivado de lo anterior, el texto constitucional vigente adoptando un criterio de amplitud para la consagración y exigibilidad de los derechos fundamentales contempla las siguientes particularidades<sup>20</sup>:

- La denominación del Capítulo I del Título Primero de la Constitución cambia, dejando atrás (al menos en parte) el anticuado concepto de "garantías individuales". A partir de la reforma se llama "De los derechos humanos y sus garantías". La expresión derechos humanos es mucho más moderna que la de garantías individuales y es la que se suele utilizar en el ámbito del derecho internacional, si bien es cierto que lo más pertinente desde un punto de vista doctrinal hubiera sido adoptar la denominación de "derechos fundamentales".
- El artículo primero constitucional, en vez de "otorgar" los derechos, ahora simplemente los "reconoce". A partir de la reforma se reconoce que toda persona "goza" de los derechos y de los mecanismos de garantía reconocidos tanto por la Constitución como por los tratados internacionales. La Constitución se abre de forma clara y contundente al derecho internacional de los derechos humanos, demostrando de esa manera una vocación cosmopolita muy apreciable.
- En el mismo artículo primero constitucional se recoge la figura de la "interpretación conforme", al señalarse que todas las normas relativas a derechos humanos (del rango jerárquico que sea) se deberán interpretar a la luz de la propia Constitución y de los tratados internacionales. Esto implica la creación de una especie de bloque de constitucionalidad (integrada no solamente por la carta magna, sino también por los tratados internacionales), a la luz del cual se deberá interpretar el conjunto del ordenamiento jurídico mexicano.
- Se incorpora en el párrafo segundo del artículo primero constitucional el principio de interpretación "pro personae", muy conocido en el derecho internacional de los derechos humanos y en la práctica de los tribunales internacionales encargados de la protección y tutela de los mismos derechos.

Este principio supone que, cuando existan distintas interpretaciones posibles de una norma jurídica, se deberá elegir aquella que más proteja al titular de un derecho humano. Y

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> Diario Oficial de la Federación, 10 de junio de 2011, fuente: www.segob.gob.mx

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> Fuente: www.miguelcarbonell.com













"Este programa es público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este Programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este Programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante las autoridades competentes"

también significa que, cuando en un caso concreto se puedan aplicar dos o más normas, el intérprete debe elegir aquella que (igualmente) proteja de mejor manera a los titulares de un derecho humano.

- Se señala, en el párrafo tercero del artículo primero, la obligación del Estado mexicano (en todos sus niveles de gobierno, sin excepción) de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. De esta forma queda claro que todo derecho humano "reconocido" por la Constitución y los tratados internacionales genera obligaciones para las autoridades mexicanas, con independencia del nivel de gobierno que ocupen o de la modalidad administrativa bajo la que estén organizadas.
- Las obligaciones de las autoridades mexicanas en materia de derechos humanos deberán cumplirse a la luz de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos.
- El Estado mexicano, señala el artículo 1 constitucional a partir de la reforma, debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones de derechos humanos.
- Queda prohibida la discriminación por causa de "preferencias sexuales". Antes de la reforma, el texto constitucional se refería simplemente a la prohibición de discriminar por "preferencias", lo que podía generar ciertas ambigüedades sobre el alcance de dicha prohibición. La reforma deja claramente señalado que son las preferencias sexuales las que no pueden ser tomadas en cuenta para efecto de dar un trato diferenciado a las personas o para negarles cualquier derecho.
- Una de las finalidades de la educación que imparta el Estado mexicano deberá ser el respeto a los derechos humanos, de acuerdo con lo que a partir de la reforma señala el artículo 3 constitucional.
- Se otorga rango constitucional al asilo para toda persona que sea perseguida por motivos políticos y se reconoce de la misma forma el "derecho de refugio" para toda persona por razones de carácter humanitario. Esto amplía la solidaridad internacional que históricamente ha tenido México hacia las personas que sufren violaciones de derechos en sus países de origen, para quienes deben estar completamente abiertas las puertas el territorio nacional.
- Se establece, en el artículo 18, que el respeto a los derechos humanos es una de las bases sobre las que se debe organizar el sistema penitenciario nacional, junto con el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte. Mediante este nuevo añadido al párrafo primero del artículo 18 constitucional la reforma del 10 de junio de 2011 subraya que en nuestras cárceles se deben respetar los derechos humanos y que no puede haber un régimen penitenciario compatible con la Constitución que permita la violación de tales derechos. La privación de la libertad de la que son objeto las personas que delinquen, no justifica en modo alguno que se violen sus derechos humanos, ni por acción ni por omisión de las autoridades.
- Tomando como base lo que señala la Convención Americana de Derechos Humanos, se modifica el artículo 33 constitucional, para efecto de modular la facultad del Presidente de la República para hacer abandonar el territorio nacional a las personas extranjeras. Anteriormente esa facultad se ejercía de forma totalmente arbitraria, sin que se le diera













"Este programa es público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este Programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este Programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante las autoridades competentes"

ningún tipo de derecho de ser oído y vencido en juicio a la persona extranjera afectada. Con la reforma ya se señala que se debe respetar la "previa audiencia" y que la expulsión solamente procede en los términos que señale la ley, siempre que se siga el procedimiento que la misma ley establezca. También será una ley la que deberá determinar el lugar y el tiempo que puede durar la detención de un extranjero para efecto de su posible expulsión del territorio nacional.

- Se adiciona I fracción X del artículo 89 constitucional para efecto de incorporar como principios de la política exterior del Estado mexicano, la cual corresponde desarrollar al Presidente de la República, "el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos". Esto implica que los derechos humanos se convierten en un eje rector de la diplomacia mexicana y que no se puede seguir siendo neutral frente a sus violaciones. Si se acreditan violaciones de derechos humanos, México debe sumarse a las condenas internacionales y aplicar las sanciones diplomáticas que correspondan según el ordenamiento jurídico aplicable.
- Se le quita a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad contenida en el artículo 97 constitucional, la cual pasa a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Lo cierto es que había sido la propia Suprema Corte la que, con toda razón, había pedido que se le quitara este tipo de facultad, que en rigor no era jurisdiccional y que generaba muchos problemas dentro y fuera de la Corte.
- Se obliga a los servidores públicos que no acepten recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o de las respectivas comisiones estatales a fundar y motivar su negativa, así como a hacerla pública. Toda recomendación debe ser contestada, tanto si es aceptada como si es rechazada. En caso de que alguna autoridad rechace una recomendación, puede ser citada por el Senado o por la Comisión Permanente (si la recomendación proviene de la CNDH) o bien por la legislatura local (si la recomendación fue expedida por una comisión estatal).
- Las comisiones de derechos humanos podrán conocer, a partir de la reforma, de quejas en materia laboral. Solamente quedan dos materias en las cuales resultan incompetentes las comisiones de derechos humanos: los asuntos electorales y los jurisdiccionales.
- Se establece un mecanismo de consulta pública y transparente para la elección del titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y para los miembros del Consejo Consultivo de la propia Comisión.
- Se faculta a la CNDH para realizar la investigación de violaciones graves de derechos humanos. El ejercicio de dicha facultad se puede dar cuando así lo considere la Comisión o cuando sea solicitado por el Presidente de la República, el gobernador de un Estado, cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión, las legislaturas locales o el jefe de gobierno del Distrito Federal.
- En los artículos transitorios, la reforma prevé la expedición de una serie de leyes que la irán complementando en el nivel legislativo. Así, ordena que se emita en el plazo máximo de un año a partir de su entrada en vigor, una ley sobre reparación de las violaciones de derechos humanos, una ley sobre asilo; una ley reglamentaria del artículo 29 en materia de suspensión de derechos; una ley reglamentaria del artículo 33 en materia de expulsión de













"Este programa es público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este Programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este Programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante las autoridades competentes"

extranjeros y nuevas leyes (tanto a nivel federal como local) de las comisiones de derechos humanos.

Como puede advertirse, se trata de una reforma que (pese a que es breve en su contenido), abarca distintos temas y aspectos relativos a la concepción y la tutela de los derechos fundamentales en México. Llega en un momento especialmente delicado, cuando la situación de los derechos humanos en el país se ha degradado considerablemente en el contexto de una exacerbada y generalizada violencia a nivel nacional.

La reforma constitucional se ubica en un contexto en el que México acumula seis sentencias condenatorias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que han verificado en el plano internacional lo que ya se sabía: el Estado mexicano presenta profundas deficiencias en la tutela de los derechos fundamentales.

Por tal motivo, a partir de la publicación de la reforma constitucional, comienza una tarea inmensa de difusión, análisis, desarrollo y ampliación de sus contenidos. En este sentido, particular y significativa responsabilidad deberán asumir las entidades federativas con el objeto de adecuar y modernizar la legislación local de conformidad con lo dispuesto por los instrumentos materia del estudio del presente documento, desde una perspectiva de carácter extensiva, con proyección de amplitud que en conjunto indefectiblemente fortalecerá los preceptos de la reforma constitucional vigente. Por esta razón, armonizar los marcos normativos estatales en materia del reconocimiento de los derechos fundamentales de las mujeres debe concebirse como un proceso insoslayable; legítimo a nivel jurídico y político; obligatorio e integral que no se circunscribe a un solo rubro sino a la totalidad de ámbitos de la vida social. En suma, armonizar la legislación estatal para erradicar la violencia de género contra las mujeres, además de ser una tarea inmensa, sea también una tarea urgente e indeclinable que activamente y con la acuciosidad debida promueve con firmeza el Instituto Queretano de la Mujer.













"Este programa es público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este Programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este Programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante las autoridades competentes"

# MARCO CONCEPTUAL SOBRE LA VIOLENCIA DE GÉNERO<sup>21</sup>

Para poder establecer un análisis científico sobre la violencia de género, resulta necesario comprender su dimensionalidad. Esto es, entender y explicar los distintos ámbitos a partir de los cuales se gesta la violencia hacia las mujeres. Tal como se mencionó al principio de este documento, la evolución del estudio de la violencia de género en la actualidad se fundamenta en el análisis de la convergencia de todos los ámbitos de la vida social que influyen para reproducir tal fenómeno social.

Por tal motivo, se ha planteado el análisis del tema de la violencia desde la concepción del Modelo Ecológico de Jorge Corsi, el cual expone el análisis de la producción y reproducción de la violencia en tres ámbitos: macrosistema, exosistema y microsistema.

- 1) **Macrosistema**: Análisis de lo estructural donde se ubica la organización social de género (sistema patriarcal), que permita identificar las creencias, valores y concepción del poder, actitudes hacia el uso de la fuerza en la resolución de conflictos. Las definiciones culturales acerca de lo que significa ser mujer, hombre, niña o niño, familia.
- 2) Exosistema: Análisis de las instituciones mediante los procesos de reproducción y recreación de la violencia que se orientan a la legitimación o desestructuración institucional de la violencia. Instituciones educativas (legitimación de la violencia a través de la reproducción de modelos violentos), recreativas (legitimación de la violencia a través de la reproducción de modelos violentos), laborales (legitimación de la violencia a través de la reproducción de modelos violentos), religiosas (legitimación de la violencia a través de la reproducción de modelos violentos), judiciales (carencia de legislación adecuada, apoyo institucional para las víctimas, impunidad de los perpetradores). En el ecosistema de manera específica puede abordarse la situación actual de las instituciones encargadas de la prevención, atención y sanción de la violencia.
- 3) **Microsistema:** Análisis de la persona a partir de las relaciones interpersonales en las que se vive, ejecuta y padece la violencia. Aprendizaje de resolución violenta de conflictos, autoritarismo en las relaciones familiares, aislamiento, autoestima.

La propuesta del modelo ecológico de Jorge Corsi sobre la interpretación de la violencia remite al análisis global del contexto entrelaza la multiplicidad de factores que determinan la vida institucional, social, comunitaria e individual de las y los sujetos.

El modelo propuesto por este autor toma en consideración las tres esferas antes mencionadas (macrosistema, exosistema y microsistema) ,en las cuales cataloga los factores vinculados a la violencia que se ejerce desde cada ámbito, esto es: la cultura y la organización estructural como factores que permean la vida social. Las instituciones como entes reproductores de la violencia en todos los ámbitos como el educativo, el laboral, el religioso y de justicia. Finalmente, también considera el factor individuo como determinante en la ejecución de la violencia.

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> El marco conceptual del presente apartado, se toma íntegramente del Programa Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en el estado de Aguascalientes. Coordinadores: Solís Medina, Carlos Ernesto, Valadez, Marisa J., Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF), Instituto Nacional de Desarrollo Social, México, diciembre de 2008,













GOBIERNO FEDERAL

Así, este modelo intenta explicar de una manera integral la violencia, dando paso a la vinculación de los distintos elementos analizados a lo largo de décadas de manera aislada, para conjugarlos y generar un discurso científico sobre un universo de análisis sobre la violencia más amplio.

Con esta referencia se advierte entonces que la violencia de género hacia la mujer es un fenómeno social, económico, cultural y político que ha sido reconocido por los Gobiernos del mundo y llevado a la agenda internacional a partir de la declaración de los diversos Instrumentos Internacionales que han sido ratificados por el Estado Mexicano.

La violencia hacia las mujeres es definida a nivel de la legislación nacional como cualquier acción u omisión, basada en su género, que les cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte tanto en el ámbito privado como en el público por la legislación nacional vigente.<sup>22</sup> Ésta no se puede concebir como un hecho monolítico y aislado, sino como resultado de una serie códigos constituidos a través de la historia, de prácticas sociales, del lenguaje, de los símbolos<sup>23</sup>, de las creencias, y de prácticas institucionales que derivan en el menoscabo hacia lo femenino.

A lo largo de los últimos treinta años, las ciencias sociales han tratado de responder a una serie de interrogantes sobre las causas de este fenómeno. En el transcurso de la evolución de las teorías sobre la violencia se han enriquecido los supuestos sobre la determinación de factores sociales en los individuos como la clase social, las adicciones y en general como parte inherente del carácter masculino a una visión de interpretación multifactorial de los elementos antes mencionados.

Actualmente, no es posible hablar de un análisis profundo sobre la violencia hacia las mujeres sin tomar en cuenta la perspectiva de género,<sup>24</sup> la cual permite focalizar la violencia de género como mecanismo de opresión hacia las mujeres reafirmado y reproducido a partir de todas las estructuras de la vida social como la cultura, el poder, las instituciones, la economía, la política y los derechos no diferenciados.

Para el abordaje del tema de la violencia hacia las mujeres desde el Estado, de una manera precisa y eficaz, es necesario interpretar y aprehender desde otra visión, la constitución social de la mujer como sujeto. Esto, a partir de una política pública vanguardista, fundamentada en una hermenéutica del sujeto diferenciado de derecho. En razón de ello, resulta ineludible comprender la condición de la mujer como 'desigual', para que en lo subsecuente se creen condiciones que acorten la brecha de desarrollo generada a través de siglos de discriminación hacia las mujeres.

Por todo lo anterior, y para efectos del presente Programa Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia de Género contra las Mujeres se entiende por:

### Opresión:

<sup>22</sup> Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Art. 5.Fracc. IV.

Lo simbólico refiere al vasto conjunto de procesos sociales de significación y comunicación que comprende: los códigos sociales, la producción de sentido y la interpretación o el reconocimiento social de los mismos.

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> La perspectiva de género es una visión científica que permite analizar y responder cuestionamientos sobre las diferencias entre mujeres y hombres, tomando como base la culturalización de la diferencia sexual.













GOBIERNO FEDERAL

"La opresión de la mujer se define por el conjunto articulado de características enmarcadas en la situación de subordinación, dependencia vital, y discriminación de la mujeres en sus relaciones con lo hombres, en el conjunto de la sociedad y en el Estado. [...] La opresión de las mujeres se manifiesta y se realiza en la discriminación de que son objeto. Consiste en formas de repudio social y cultural, de desprecio y maltratos a los cuales están sometidas las mujeres por estar subordinadas, por ser dependientes, por ser consideradas inferiores y por encarnar simbólicamente la inferioridad y lo proscrito" 25

#### Violencia de Género:

Por otra parte, la violencia de género se define por ser "un hecho político" que sintetiza en acto, la cosificación de la mujer y la realización extrema de la condición masculina patriarcal" 27.

Según el marco legal vigente, la violencia de género hacia las mujeres se clasifica en cinco vertientes: violencia física, violencia psicológica, la violencia sexual, violencia económica y violencia patrimonial.

Se presenta predominantemente en ámbitos como el doméstico, el laboral y el docente, el social y el de las instituciones; y se expresa bajo formas como la violencia doméstica, el embarazo y su interrupción obligados, la selección prenatal del sexo, la selección nutricional en el núcleo familiar en perjuicio de las niñas, la asignación de actividades de servicio doméstico en beneficio de los miembros masculinos del núcleo familiar, la prohibición para iniciar o continuar con actividades escolares laborales y sociales, la imposición vocacional en el ámbito escolar, favorecer el estado de riesgo que induzca al suicidio, la heterosexualidad obligatoria, la inseminación artificial no consentida, los tocamientos libidinosos, la trata de mujeres, la esterilización provocada, la insensibilidad al dolor o las enfermedades femeninas por parte de los sistemas médicos, la negligencia en la procuración e impartición de justicia en delitos contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual, violencia doméstica y delitos violentos de odio contra las mujeres, la inclusión de las mujeres en programas dirigidos a sectores vulnerables, la imagen estereotipada de la mujer que presentan los medios de comunicación, la invisibilización de la participación de las mujeres en la construcción de nuestra sociedad y todas aquellas que de alguna forma denigren la dignidad de la mujer.<sup>28</sup>

Así, la opresión y la violencia de género van de la mano como un mecanismo articulado de anulación de la mujer, a través de la cual se le depone como humano, de tal forma que las mujeres existen civilmente en función de su identidad filial, ya sea la de hija, hermana, madre o esposa; perpetuado así, su subordinación hacia la figura androcéntrica materializada en la pareja, la familia, la sociedad y las instituciones, de tal forma que las mujeres viven en un mundo de condiciones adversas para su desarrollo y autonomía.

La discriminación y la opresión hacia la mujer tienen una de sus raíces profundas en el cuestionamiento ontológico sobre su posición y función social simbolizada a partir de su capacidad de gestar. Es decir, a partir de la culturalización de la capacidad biológica de la

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> Lagarde y de los Ríos, Marcela. Los Cautiverios de las Mujeres: madresposas, monjas, putas, presas y locas. Tercera edición. UNAM. 2003.

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> Por hecho político se entiende la posición jerárquica de lo femenino frente a lo masculino en todos los ámbitos de la vida social, en función de la cual las mujeres detentan una condición de desventaja y atraso en relación a la de los hombres.

Óp. Cit,
 Artículo 3º de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Aguascalientes.













GOBIERNO FEDERAL

procreación, las mujeres han sido cooptadas en el estereotipo y rol social de la maternidad que niega su individuación y autodeterminación. De igual forma, las características biológicas masculinas, como la fuerza física, han determinado en oposición, el estereotipo de los hombres como proveedores; en suma lo que denominamos roles tradicionales de género.

Esta concepción dicotómica entre la función social de la mujer y del hombre ha conducido a una idea de complementación mutua, que de fondo resulta en la politización del sujeto. De esta manera, *el poder* cobra relevancia en las relaciones intergenéricas, háblese de éstas a nivel personal, social, cultural e institucional. El poder se expresa a través de diversas formas como la violencia. En ese sentido, la violencia de género, objeto de este documento, se define por existir como un mecanismo de dominación de la mujer a causa de su género es decir, de los signos que la representan, de su espacio vital, de su representación política como sujeto y en las instituciones.

La violencia de género hacia las mujeres se cimienta en varios ámbitos de la vida publica y privada, en el imaginario social y en las prácticas cotidianas que objetivan a las y los individuos, en la cultura, en el lenguaje, en los medios de comunicación, en los símbolos legitimados a través de la historia, en las creencias y los mitos y en las políticas públicas. Es por ello que se insiste en que la violencia de género es un asunto de determinaciones multifactoriales que comienza su pedagogía en la familia, se reafirma en la sociedad y se legitima desde las instituciones.

#### Cultura:

La cultura se entiende básicamente como pautas de significados o, con mayor precisión, como un repertorio de pautas de significados históricamente transmitidos y encarnados en formas simbólicas, en virtud de las cuales los individuos se comunican entre sí y comparten sus experiencias, concepciones y creencias<sup>29</sup>.

Estas pautas y significados determinan la identidad individual y colectiva a partir de la cual se generan y significan las representaciones, en este caso, de lo masculino y lo femenino en un determinado contexto. La cultura permea la vida cotidiana de mujeres y hombres, en ella se inscriben códigos sociales de conducta y parámetros de existencia y consistencia de los elementos que componen el universo social.

La cultura también es depositaria del tiempo, de las pautas de comunicación,- tanto simbólica como hablada, de las creencias que en este caso son parte nutricia de los roles tradicionales de género. La cultura entonces, es la síntesis de la herencia histórica, de los signos y lo simbólico, de prácticas sociales, del imaginario social en torno a su realidad.

En nuestra cultura, la violencia hacia la mujer es un sofisticado entramado de discursos, de prácticas y de creencias, en su mayoría dicotómicas. Esto es, mujer deidad- mujer debilidad; mujer virtud- mujer objeto sexual; mujer madre- mujer propiedad de. No obstante, las prácticas sociales que objetivan a las mujeres en nuestro en torno son adversas a la autonomía y la autodeterminación por lo cual se ha gestado una cultura opresora y denostadora de lo femenino: una legitimación cotidiana de la violencia.

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> Geertz, Cleeford citado en Reguillo, Rossana &Fuentes Navarro, Raúl. Pensar las ciencias sociales hoy. Reflexiones desde la cultura. ITESO, México. 1999.













La violencia de género en la cultura es la legitimación de la interacción intergenérica a partir de la dominación en función del sexo. De la jerarquización del hombre sobre la mujer, la cual antepone como razón, la fuerza y la dominación .La violencia en nuestra sociedad es parte de un discurso social, de una reafirmación constante del dominante y el oprimido. Constantemente se define el espacio vital de cada género: el espacio público y el privado a partir de los cuales se definen los horizontes de cada uno.

#### Familia:

La familia se define como un grupo social que existe como tal en la representación de sus miembros, el cual es organizado en función de la reproducción (biológica y social) por la manipulación, de un lado, de los principios formales de la alianza, la descendencia y la consanguinidad y, de otro, de las prácticas sustantivas de la división sexual del trabajo.<sup>30</sup>

La familia se concibe como una institución social de intercambios de bienes afectivos y económicos, en la cual se circunscriben códigos sociales y culturales que devienen en la composición primaria del sujeto. En ese sentido, la institución familiar se convierte en el espacio donde se lleva a la práctica lo aprendido en torno al rol de género de mujeres y hombres, fundamentados en la diferencia sexual.

Según Helene Lopata "un rol social es un conjunto de relaciones funcionalmente interdependientes y diseñadas culturalmente que explican deberes y derechos personales entre una persona social y un círculo social. En ese sentido, dice la autora: parecería que el ser mujer no es un rol social, sino una identidad invasora y un conjunto de sentimientos sobre una misma que conducen a que se elijan los roles sociales, o que otros los asignen, y a que las mujeres desempeñen roles comunes de forma distinta que los hombres" 31

La familia se constituye entonces como un espacio en donde se aprende la forma en que se ejerce el poder entre los géneros, la política que ello implica como las formas de opresión y violencia, la socialización de los afectos y en general el valor que se atribuye a las representaciones objetivas y subjetivas de lo masculino y lo femenino como la madre, el padre, la mujer, el hombre, el sexo la virtud, la virilidad, las muñecas, los carros, el dominio y la subordinación.

Todo ello unido al factor de la domesticidad, es decir, del repliego de las mujeres al espacio doméstico, hecho que creó una idea sobre la privacidad y los privilegios masculinos sobre los femeninos.

Esto, en un ambiente velado por los afectos, a partir de los cuales se aprehenden las formas de violencia de género. Así, "[...] El amor materno creó un nido sentimental dentro del cual se ocultaría la familia moderna y apartó a muchas mujeres de su compromiso con la vida comunitaria. Más allá de eso, la domesticidad apartó a la familia en su totalidad de la interacción tradicional con el mundo que la rodeaba"<sup>32</sup>.

Burin, Mabel & Meler, Irene. Género y Familia. Poder, amor y sexualidad en la construcción de la subjetividad. Ed. Paidós. Argentina. 2006.

31 Longto Holono & Thorne Barria en Noverro Morriga & Stimpson Catherina. Control de la subjetividad. Ed.

Lopata Helene & Thorne Barrie en Navarro Marysa & Stimpson Catherine. Sexualidad, género y roles sexuales. FCE.
 Argentina. 1999.
 Shorter, Edward citado on Burin. Mobel & Moles Israel Company.

<sup>&</sup>lt;sup>32</sup> Shorter, Edward citado en Burin, Mabel & Meler, Irene. Género y Familia. Poder, amor y sexualidad en la construcción de la subjetividad. Ed. Paidós. Argentina. 2006.













GOBIERNO FEDERAL

De esta manera, lo que Lopata denomina como 'identidad invasora' de las mujeres, se consagra a partir de una serie de mecanismos a través de los cuales las mujeres reafirman cotidianamente su pertenencia al ámbito doméstico y a su vez el lugar que ocupa en la jerarquía de poder intergenérica. Así, La violencia de género se configura pues, a partir de una serie de derechos morales del hombre sobre la mujer, legitimados en función de la organización social de la familia y subsecuentemente de la sociedad.

#### Cuerpo:

El sentido sociológico que adquiere el control sobre el cuerpo cobra una importancia especial debido a que es a partir de las prácticas de éste que se establece un orden, y una jerarquía social en un determinado espacio o contexto. El cuerpo de las mujeres se ha constituido a lo largo de la historia como un territorio de conyugalidad, maternidad y sexualidad regidos por una dicotomización que les mitifica y les cosifica en el imaginario social, expropiándole así la capacidad de individuación a partir del desempeño de trabajos y actividades que produzcan para las mujeres una economía de bienes materiales y no simbólicos inherentes al rol tradicional de la mujer, que le permitan encarnar otra identidad distinta a la domesticidad y que le provea una representación social y política basada en la autodeterminación.

Tal como lo afirma Foucault<sup>33</sup> "el cuerpo humano entra en un mecanismo de poder que lo explora, lo desarticula y lo recompone". Se insiste pues, en que la determinación de las funciones sociales a partir de la capacidad biológica de la gestación de las mujeres, ha provocado una dinámica de poder entre los géneros que relega a la mujer al espacio doméstico y la simboliza como propiedad privada, de manera que el cuerpo, su espacio y energías vitales se consignan a la reproducción de un sistema de los afectos que fundamenta función social de cada actor. Así, se genera una economía del cuerpo en razón de la cual se reafirma y reproduce la función social de las mujeres. En nuestro contexto, esto se traduce en la relegación de la mujer, a partir del cual la mujer se imbrica en un rol que comprende la gestación y el cuidado de las y los hijos, el cuidado del hogar, la atención al cónyuge, el ejercicio de la sexualidad con la impronta del sentido de propiedad de uno sobre la otra, determinado por un marco de cualidades ideales como la belleza, la bondad, el servicio a los demás, la incondicionalidad, etc.

#### El Estado y las instituciones:

Desde la concepción teórico-práctica de los derechos y garantías constitucionales, se admite que el principio de igualdad implica que ciudadanas y ciudadanos tienen derecho al pleno goce y ejercicio de sus garantías y que son iguales ante la ley. No obstante, resulta necesario invocar este principio de igualdad para aplicarlo en función del género. Como lo apunta María José Añón<sup>34</sup>, este principio más allá de ser declarativo en las constituciones ha tomado un carácter regulativo<sup>35</sup> por parte de las instituciones, de tal forma que resulta preciso atribuirle más elementos como lo es el género.

<sup>33</sup> Foucault, Michel. Vigilar y Castigar. Ed. Siglo XXI. Trigésimo cuarta edición. México. 2005.

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup> Añón, María José. Igualdad, diferencias y desigualdades. Ed. Fontamara. Biblioteca de ética, filosofía del derecho y política.México.2001.

<sup>&</sup>lt;sup>35</sup> La autora señala la necesidad de definir con mayor claridad los principios que integran la Igualdad por parte del Estado ya que resulta ambiguo sostener la Igualdad de Derechos, e igualdad en los derechos como una suerte de meta-derecho.















Según la autora, "esto supone no sólo que el sistema jurídico tiene que contemplar todas las garantías precisas para realizar estos derechos sino también las medidas de diferenciación y equiparación necesarias para la efectividad de todos los derechos fundamentales".

Así, el Estado tiene un papel preponderante en el alcance de la igualdad de género para las mujeres. Este es quien marcará la pauta de la legitimación de los derechos en función de la condición de género.

# ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO Y PROBLEMAS DE ARMONIZACIÓN JURÍDICA EN MATERIA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

A partir de la Segunda Guerra Mundial los tratados internacionales se han convertido en un motor esencial para la defensa de los derechos fundamentales en todo el mundo (aunque, como es obvio, con distinta intensidad en cada país).

En los tratados internacionales y en la interpretación que de ellos han hecho, entre otros, los organismos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) o la Organización de Estados Americanos (OEA), pueden encontrarse tanto derechos que no están previstos en la *Constitución* mexicana (por ejemplo, el derecho de rectificación cuando un medio de comunicación difunde una noticia falsa o inexacta que nos atañe y queremos corregirla a través del propio medio de comunicación), como perspectivas complementarias a las que ofrece nuestra carta magna (al especificar, por ejemplo, dimensiones de un derecho que no toma en cuenta nuestro ordenamiento).

Se calcula que actualmente existen poco menos de 150 tratados internacionales y protocolos referidos a los derechos humanos, de manera que podemos hablar de la existencia de un proceso de intensa codificación internacional de los derechos<sup>36</sup>.

Los tratados de derechos humanos pueden ser de carácter general o sectorial. Los primeros regulan muchos tipos de derechos atribuibles, en términos generales, a todas las personas. Los segundos contienen derechos para determinados tipos de personas. Entre los de carácter general podemos mencionar los ya citados pactos de 1966<sup>37</sup>; en el ámbito latinoamericano el más importante tratado general es la Convención americana de derechos humanos, conocida como Pacto de San José, y que fue suscrita el 22 de noviembre de 1969<sup>38</sup>.

Entre los tratados internacionales de carácter sectorial más importantes (en el tema de la no discriminación y en otros aspectos) se encuentran la Convención de los derechos del niño<sup>39</sup> y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer<sup>40</sup>, así como los convenios de la OIT sobre distintos aspectos de los derechos fundamentales de los trabajadores.6 En América Latina podemos destacar la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (conocida como Convención de Belém do Pará) y la Convención interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación de las personas con discapacidad. Todos esos instrumentos normativos pueden consultarse en la presente compilación.

 $<sup>^{36}</sup>$  Carlos Villán Durán, Curso de derecho internacional de los derechos humanos, Trotta, Madrid, 2002, pp. 209 y ss.

<sup>&</sup>lt;sup>37</sup> Publicados ambos en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de mayo de 1981.

<sup>&</sup>lt;sup>38</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de mayo de 1981.

<sup>&</sup>lt;sup>39</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1991.

<sup>&</sup>lt;sup>40</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1981.













GOBIERNO FEDERAL

Es importante señalar que de los tratados internacionales se pueden derivar, a su vez, otras fuentes del derecho. Un ejemplo de normas derivadas de los tratados internacionales son las observaciones generales, que son una especie de interpretación general dictada por comités de expertos creados precisamente por mandato de los principales pactos internacionales de derechos humanos. Así, por ejemplo, el Pacto internacional de derechos civiles y políticos crea un Comité de Derechos Humanos compuesto por 18 miembros (artículo 28) y lo faculta para emitir comentarios generales dirigidos a los Estados participantes sobre el contenido del pacto.

Una facultad parecida se encuentra en el artículo 19 del Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales.

Además de las importantes tareas que realizan los comités hay que tener presente que los propios tratados internacionales pueden crear tribunales con competencias contenciosas o de otro tipo<sup>41</sup>; así sucede con la Convención americana de derechos humanos, adoptada en San José de Costa Rica, que crea la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuya sede se encuentra en esa misma ciudad. A su estudio dedicamos un apartado posterior.

En ocasiones los tratados se complementan con documentos normativos que se dictan con posterioridad. A éstos se les suele llamar "protocolos" o "protocolos adicionales". Así, por ejemplo, a partir del Pacto internacional de derechos civiles y políticos se han dictado dos protocolos; uno destinado a permitir que el Comité de Derechos Humanos reciba directamente quejas de individuos por presuntas violaciones del pacto y el otro para abolir la pena de muerte. También la Convención americana de derechos humanos tiene dos protocolos; uno en el que se establecen los derechos económicos, sociales y culturales de las personas (el llama-do Protocolo de San Salvador) y otro que tiene también por objeto la abolición de la pena de muerte.

Los protocolos pueden existir tanto en el caso de los tratados generales como en el de los sectoriales. En cuanto a estos últimos tenemos que tanto la Convención de los derechos del niño como la Convención contra la discriminación de la mujer tienen varios protocolos facultativos.

Sobre la manera en que los tratados internacionales se deben interpretar, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el siguiente criterio:

Tratados internacionales. Su interpretación por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al tenor de lo establecido en los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados (Diario Oficial de la Federación del 14 de febrero de 1975). Conforme a lo dispuesto en los citados preceptos, para desentrañar el alcance de lo establecido en un instrumento internacional debe acudirse a reglas precisas que, en tanto no se apartan de lo dispuesto en el artículo 14, párrafo cuarto, de la Constitución general de la República, vinculan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En efecto, al tenor de lo previsto en el artículo 31 de la mencionada convención, para interpretar los actos jurídicos de la referida naturaleza como regla general debe, en principio, acudirse al sentido literal de las palabras utilizadas por las partes contratantes al redactar el respectivo documento final debiendo, en todo caso, adoptar la conclusión que sea lógica con el contexto propio del tratado y acorde con el objeto o fin que se tuvo con su celebración; es decir, debe acudirse a los métodos de interpretación literal, sistemática y teleológica. A su vez, en cuanto al contexto que debe tomarse en cuenta para realizar la interpretación sistemática, la convención señala que aquél se integra por: a) el texto del

<sup>&</sup>lt;sup>41</sup> Sobre los mecanismos jurisdiccionales de protección de los derechos humanos previstos en los tratados, véase Villán Durán, *ibíd.*, pp. 499 y ss.













GOBIERNO FEDERAL

instrumento respectivo, así como su preámbulo y anexos; y b) todo acuerdo que se refiera al tratado y haya sido concertado entre las partes con motivo de su celebración o todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración del tratado y aceptado por las demás como instrumento referente al tratado. Como otros elementos hermenéuticos que deben considerarse al aplicar los referidos métodos destacan: a) todo acuerdo ulterior entre las partes acerca de la interpretación del tratado o de la aplicación de sus disposiciones; b) toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de su interpretación; y c) toda norma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes, siendo conveniente precisar que, en términos de lo dispuesto en el artículo 32 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, para realizar la interpretación teleológica y conocer los fines que se tuvieron con la celebración de un instrumento internacional no debe acudirse, en principio, a los trabajos preparatorios de éste ni a las circunstancias que rodearon su celebración, pues de éstos el intérprete únicamente puede valerse para confirmar el resultado al que se haya arribado con base en los elementos antes narrados, o bien cuando la conclusión derivada de la aplicación de éstos sea ambigua, oscura o manifiestamente absurda. Clave: 2a., número: CLXXI/2002, amparo en revisión 402/2001. Imcosa, SA de CV, 16 de agosto de 2002. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia; en su ausencia hizo suyo el asunto Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Rafael Coello Cetina.

No obstante, en la práctica, la aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos se enfrenta con muchas dificultades<sup>42</sup>. Una de ellas, quizá no la menor, es el profundo desconocimiento que de su contenido tienen los abogados mexicanos, incluidos los jueces. Pese a todo, se trata de una fuente de derechos fundamentales de la mayor importancia, tal como lo ordena el artículo 133 de la Constitución mexicana. De hecho, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que los tratados internacionales ocupan un segundo escalón jerárquico, por debajo de la Constitución, pero por arriba de todas las demás normas jurídicas, tanto federales como locales. La tesis en la que la Corte expone ese criterio es la siguiente:

Tratados internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución federal. Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de las normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución federal es la norma fundamental y que, aunque en principio la expresión "serán la ley suprema de toda la Unión [...]" parece indicar que no sólo la carta magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión, y de que los tratados deben estar de acuerdo con la ley fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la ley suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la ley fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado

<sup>42</sup> Algunas reflexiones sobre el tema se pueden consultar en Jorge Ulises Carmona Tinoco, "La aplicación judicial de los tratados internacionales de derechos humanos", en Ricardo Méndez Silva (coordinador), Derecho internacional de los derechos humanos. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2002, pp. 181 y ss.













GOBIERNO FEDERAL

mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas v. por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar el derecho federal y el local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la ley fundamental, el cual ordena que: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados". No se pierde de vista que, en su anterior conformación, este máximo tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis p c/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "Leyes federales y tratados internacionales. Tienen la misma jerarquía normativa"; sin embargo, este tribunal pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal. Tesis aislada. Seminario judicial de la federación y su Gaceta, tomo x, noviembre de 1999, novena época. Pleno. Tesis: p. LXXVII/99, p. 46.

Aunque el derecho internacional de los derechos humanos es un conjunto de normas jurídicas plenamente aplicable en el nivel interno (es decir, obliga tanto o más que cualquier código penal o que cualquier ley de alguna entidad federativa), lo cierto es que también existen organismos dedicados exclusivamente a su aplicación en el ámbito internacional. En América Latina tenemos dos órganos de este tipo de la mayor relevancia: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que son, en última instancia, los guardianes del derecho internacional de los derechos humanos en la región. Conviene describir de manera breve su competencia e integración.

#### SISTEMA DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN AMÉRICA LATINA

La regulación básica del sistema interamericano de protección de los derechos humanos se encuentra en la *Convención americana de derechos humanos (Pacto de San José)* y se articula a través de dos instituciones: la Comisión Interamericana de Derechos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Ambas instituciones están llamadas a tener una gran importancia para el sistema mexicano de derechos fundamentales en la medida en que el Estado les ha reconocido competencia para que puedan conocer de actos presuntamente violatorios de esos derechos cometidos en el territorio nacional<sup>43</sup>.

La Comisión se compone de siete miembros, elegidos a título personal por la Asamblea General de la OEA de una lista de candidatos propuestos por los países participantes. Los

<sup>&</sup>lt;sup>43</sup> Carmona Tinoco, Jorge Ulises, "Algunos aspectos de la participación de México ante los órganos del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos", *Cuestiones constitucionales*, núm. 9, México, julio-diciembre de 2003, pp. 3-54.













GOBIERNO FEDERAL

miembros deberán ser personas de alta jerarquía moral y reconocida autoridad en materia de derechos humanos (artículos 34 y 36 del *Pacto de San José*). Duran en su encargo cuatro años y pueden ser reelegidos una vez; no podrá formar parte de la Comisión más de un nacional de cada país (artículo 37).

La competencia de la Comisión se establece en el artículo 41 del *Pacto*, en el cual se especifica, entre otras cuestiones, la posibilidad de que la Comisión formule recomendaciones a los gobiernos, prepare estudios o informes y solicite a los gobiernos informes sobre medidas que se hayan adoptado en materia de derechos humanos; también puede atender consultas formuladas por los Estados a través de la Secretaría General de la OEA.

Su competencia quizá más relevante es la de recibir denuncias o quejas por violaciones al *Pacto* por parte de cualquier persona, de grupos de personas o de entidades no gubernamentales (artículo 44)<sup>44</sup>. El artículo 47 del *Pacto* señala los requisitos que deben reunir las quejas o denuncias; se trata de un precepto muy importante porque también condiciona la competencia de la Corte.

De acuerdo con ese artículo, para que las quejas o denuncias sean admitidas: a) es necesario que se hayan agotado todos los recursos internos, es decir, que se hayan utilizado todos los medios posibles que ofrece el derecho nacional del país de que se trate (es ésta una regla típica de todos los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos, que siempre se presentan como mecanismos subsidiarios que entran en funcionamiento únicamente cuando no se puede obtener una adecuada reparación en el derecho interno); b) es necesario que se presenten en un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que el interesado haya sido notificado de la decisión definitiva; c) que el asunto no esté pendiente de resolución en otro procedimiento internacional; y d) que se cumpla con algunas formalidades en la petición, como la indicación del nombre, domicilio y firma de quien la presenta.

Los requisitos del agotamiento de los recursos internos y del plazo de seis meses no serán aplicables cuando: 1) no exista en la legislación interna el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alega han sido violados; 2) no se haya permitido al presunto afectado el acceso a los recursos de la jurisdicción interna o se le haya impedido agotarlos; y 3) haya retardo injustificado en la resolución de los recursos internos.

El autor referido sostiene que la labor de la Comisión desde su creación hasta la fecha ha sido incansable y puede calificarse de titánica, especialmente si se toma en cuenta la naturaleza y el alto número de peticiones por violaciones a los derechos humanos que ha debido atender, la cooperación a veces renuente y en algunas ocasiones casi nula por parte de los Estados y las condiciones financieras en que ha tenido que trabajar debido a los recursos económicos siempre insuficientes comparados con el tamaño de su labor 45.

Por su parte, la Corte se compone de siete jueces, los cuales serán electos mediante votación secreta y por mayoría de votos por la Asamblea General de la OEA de una lista de

<sup>&</sup>lt;sup>44</sup> Ibíd., pág. 15.

<sup>&</sup>lt;sup>45</sup> Ibíd., pág. 12.















candidatos propuestos por los Estados parte en el *Pacto de San José* (artículos 52 y 53). Los jueces duran en el cargo seis años y pueden ser reelegidos una vez (artículo 54)<sup>46</sup>.

Solamente los Estados parte y la Comisión pueden someter un caso ante la Corte, siempre que se haya agotado el procedimiento que el *Pacto* establece ante la propia Comisión (artículo 61); es decir, el funcionamiento de la Corte es doblemente subsidiario: lo es respecto a la jurisdicción interna y lo es respecto a los trabajos de la Comisión, que actúa como una especie de filtro previo sobre los asuntos que pueden llevarse ante la Corte.

Ésta tiene competencia para conocer sobre cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones del *Pacto* siempre que los Estados involucrados hayan reconocido su competencia (artículo 62). El artículo 63 del *Pacto* señala los efectos que podrá tener una sentencia de la Corte que reconozca la violación del propio *Pacto* y la posibilidad de que se dicten medidas precautorias en ciertos casos<sup>47</sup>; su texto es el siguiente:

Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta *Convención*, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá, asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.

En caso de extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas, la Corte, en los asuntos que esté conociendo, podrá tomar las medidas provisionales que considere pertinentes. Si se tratare de asuntos que aún no estén sometidos a su conocimiento, podrá actuar a solicitud de la Comisión.

La Corte tiene una competencia contenciosa en los términos de lo que se acaba de decir y una competencia consultiva que se ha revelado como un instrumento de gran importancia para difundir el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y para dar contenidos sustantivos al texto del *Pacto*. La competencia consultiva está prevista en el artículo 64 del *Pacto* en los siguientes términos:

Los Estados miembro de la organización podrán consultar a la Corte acerca de la interpretación de esta *Convención* o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos [...]

La Corte, a solicitud de un Estado miembro de la organización, podrá darle opiniones acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los mencionados instrumentos internacionales.

### PROBLEMÁTICA DE LA ARMONIZACIÓN LEGISLATIVA ESTATAL

Para interpretar los derechos fundamentales desde una plataforma extensiva y con proyección de amplitud, se emplean generalmente los siguientes métodos de interpretación jurídica:

<sup>&</sup>lt;sup>46</sup> García Ramírez, Sergio, Los Derechos Humanos y la Jurisdicción Interamericana, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2002.

<sup>&</sup>lt;sup>47</sup> Véanse artículos 25 y 29 del reglamento interior de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.













"Este programa es público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este Programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este Programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante las autoridades competentes"

*Criterio lógico*, según el cual hay que entender las normas de derecho fundamental como si fuesen consistentes con las demás normas constitucionales<sup>48</sup>. El intérprete no puede representar el texto constitucional como una serie de enunciados ilógicos, sino que debe proceder de tal forma que se advierta una coherencia normativa.

*Criterio sistemático*, según el cual hay que considerar la *Constitución* como una unidad, de manera que el intérprete debe enlazar las normas de derecho fundamentales entre sí<sup>49</sup> y descubrir su sentido y alcances en relación con el sentido y alcances del resto del texto constitucional. El derecho fundamental a no ser discriminado debe contextualizarse en el conjunto de la *Constitución* para lograr su adecuada interpretación.

Criterio gramatical o filológico, según el cual debe atenderse el significado lingüístico en las normas de derechos fundamentales<sup>50</sup>. Sin embargo, la interpretación lingüística no se debe limitar al significado que nos ofrecen los diccionarios, sino que abarca también el significado que la cultura y la tradición jurídicas le dan a cierto término; igualmente, el significado lingüístico puede conocerse a través de lo que se haya establecido en sentencias que constituyan precedentes obligatorios, en sentencias de tribunales de otros países y por el resto de órganos encargados de aplicar el derecho, incluidos desde luego los significados lingüísticos individualizados por los teóricos de los derechos fundamentales.

*Criterio histórico*, según el cual hay que intentar precisar el sentido que a una determinada norma de derecho fundamental le dio el Poder Constituyente o el Poder Reformador de la *Constitución*. La reconstrucción de la voluntad constituyente se puede realizar por medio de los debates parlamentarios, de las exposiciones de motivos en que se basaron determinadas iniciativas de reforma o por la legislación histórica sobre la materia. Por lo que hace a los principios interpretativos particulares que se suelen aplicar a los derechos fundamentales y al principio de no discriminación, Edgar Carpio los ha sintetizado en los siguientes rubros<sup>51</sup>:

Principio *pro homine*. Este principio tiene dos variantes principales:

- a) Preferencia interpretativa, según la cual el intérprete ha de preferir la interpretación que más optimice un derecho fundamental (y que se plasma en los principios secundarios de favor libertatis, de protección a las víctimas o favor debilis, de prohibición de aplicación por analogía de normas restrictivas de derechos.
- b) Preferencia de normas, de acuerdo con la cual el intérprete, si puede aplicar más de una norma al caso concreto, deberá preferir la que sea más favorable a la persona con independencia del lugar que ocupe en la jerarquía normativa. La preferencia de normas más favorables tiene su fundamento en el artículo 55 de la Convención americana de derechos humanos. En el derecho interno mexicano este principio está recogido también en el artículo 7 de la Ley federal para prevenir y eliminar la discriminación.

<sup>&</sup>lt;sup>48</sup> Bernal Pulido, Carlos, El principio de proporcionalidad y los derechos humanos, segunda edición, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000.

<sup>&</sup>lt;sup>49</sup> Rodríguez Toubes, Op. Cit.

<sup>&</sup>lt;sup>50</sup> Ibídem.

<sup>&</sup>lt;sup>51</sup> Carpio Marcos, Edgar, La interpretación de los derechos fundamentales, Palestra Editores, Lima, 2004.













GOBIERNO FEDERAL

Fuerza expansiva de los derechos. Éste se puede aplicar desde varias perspectivas: por ejemplo, en cuanto a la titularidad de los derechos (en este caso el intérprete debe extender cuanto sea posible el universo de los sujetos titulares para que la protección de los derechos llegue al mayor número de personas) o en cuanto a la eficacia horizontal y vertical de los derechos (esto nos lleva al tema de la *drittwirkung der grundrechte*, que en México apenas comienza a ser explorada, con mucho retraso con respecto a lo que se ha hecho en otros países)<sup>52</sup>.

En consecuencia, el derecho internacional de los derechos humanos encierra un enorme potencial normativo para hacer valer en la práctica el principio de igualdad y el mandato de no discriminación. Si se conocen sus normas y se interpretan en clave garantista será mucho lo que podremos hacer, desde el ámbito de la ciencia jurídica, por cambiar una realidad profundamente injusta para las mujeres. No podemos agotar el estudio de los derechos fundamentales en los contenidos de la primera parte de la *Constitución*, sino que debemos conocer también los tratados internacionales de derechos humanos, así como la jurisprudencia, opiniones consultivas y observaciones generales que periódicamente emanan de diversos tribunales y organismos internacionales. Tal es el sentido y el objetivo de la armonización normativa.

No obstante las aportaciones significativas del derecho internacional para reconocer y garantizar los principios de igualdad sustantiva y no discriminación y en esa medida prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia de género contra las mujeres con la finalidad de hacerla extensiva a los Estados parte de la Organización de las Naciones Unidas, restan múltiples tareas por agotar a efectos de lograr la consecución de dichos objetivos. Concretamente en el estado de Querétaro, siguiendo la lógica que ha permeado a nivel federal, el proceso de armonización normativa para reconocer los derechos fundamentales de las mujeres ha sido paulatino, debido en gran medida a que el mecanismo estatal para el adelanto de las mujeres es de reciente creación y adicionalmente a que la difusión de la armonización normativa en materia de derechos humanos por parte del Congreso de la Unión ha sido limitada, discontinua y con poca incidencia en las entidades federativas.

Con la finalidad de enfatizar la necesidad de armonizar los marcos normativos de las entidades federativas para el reconocimiento de los derechos fundamentales de las mujeres, varios han sido los estudios estadísticos con representatividad nacional que se han realizado los últimos seis años; su finalidad estriba en visibilizar los grados de marginación, violencia e infradesarrollo que sufren las mujeres. Dos de los más relevantes estudios por el objeto del presente documento son la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH<sup>53</sup>) y la Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS<sup>54</sup>) de 2006 y 2010 respectivamente. Ambos documentos ilustran de manera sistemática y científica la condición y posición de las mujeres, y en esa medida, definir las bases para armonizar los ordenamientos

La aplicación de este principio por los tribunales federales mexicanos llevaría a abandonar las tesis jurisprudenciales que indican que, en el juicio de amparo, el estudio de las causales de improcedencia es de orden público y preferente respecto del estudio del resto de la demanda, lo cual en la práctica lleva a que muchos juicios de amparo sean sobreseídos, a veces invocando criterios que violan el principio de acceso a la justicia establecido por el artículo 17 de la Constitución mexicana. Carpio nos advierte que el principio pro actione constituye la aplicación del principio pro homine al ámbito procesal, de forma que el intérprete debe analizar las restricciones o limitaciones legales para acceder al órgano jurisdiccional de forma restrictiva con el objetivo de lograr que el mayor número de procesos sea iniciado y, en la medida en que sea posible, se satisfaga la pretensión del demandante optimizando con ello el derecho a la jurisdicción (Op. cit., p. 41).

Fuente: www.inegi.org.mxFuente: www.conapred.org.mx













"Este programa es público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este Programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este Programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable γ ante las autoridades competentes"

jurídicos estatales en materia de igualdad, no discriminación y prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia de género contra las mujeres.

A continuación mostramos algunos datos relevantes de los estudios con antelación referidos:

La Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) coordinada en el año 2006 por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía <sup>55</sup> ilustra la pertinencia de fortalecer los mecanismos legislativos e institucionales de los tres poderes de gobierno en el contexto de la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia de género contra las mujeres.

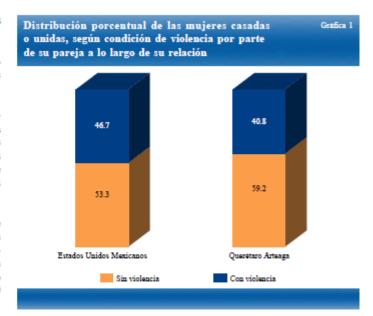
Panorama general de la violencia contra las mujeres en el estado de Querétaro<sup>56</sup>

MUJERES CASADAS O UNIDAS VIOLENTADAS POR SU PAREJA

Condición de violencia a lo largo de la relación y en los últimos 12 meses

La ENDIREH 2006 capta en Querétaro Arteaga la violencia que han sufrido poco más de 324 mil mujeres casadas o unidas de 15 y más años por parte de su pareja a lo largo de su relación y en los últimos 12 meses previos a la entrevista.

Al referir la violencia a lo largo de su relación, se tiene que 41 de cada 100 mujeres, han vivido eventos violentos por parte de su pareja; esta proporción es menor al promedio nacional, que indica 47 de cada 100 mujeres agredidas por su pareja.



Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México, 2006. Fuente: www.inegi.org.mx

<sup>&</sup>lt;sup>56</sup> Ibídem.





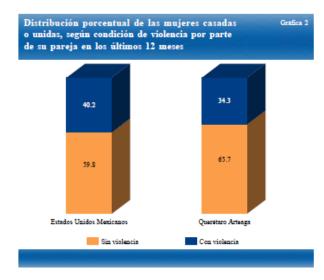








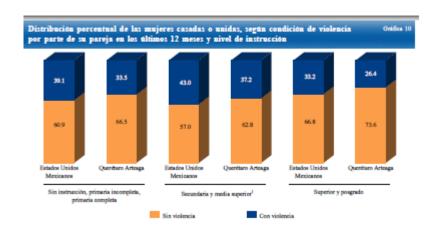
"Este programa es público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este Programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este Programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante las autoridades competentes"



El número de mujeres agredidas por su esposo o pareja disminuye cuando los eventos violentos son referidos al último año de su relación: 34.3% de las mujeres de la entidad manifiestan padecer al menos un incidente de violencia durante los últimos 12 meses previos al levantamiento de la ENDIREH 2006; en el país, la proporción de mujeres que enfientan dicha situación asciende a 40.2 por ciento.

Tanto en el nivel nacional como estatal la disminución en el porcentaje de mujeres violentadas en el último año respecto a lo captado a través de toda su relación de pareja es de 6.5 puntos porcentuales.

Porcentaje de mujeres casadas o unidas por nivel de instrucción y condición de violencia Frecuencia: últimos 12 meses<sup>57</sup>.



<sup>&</sup>lt;sup>57</sup> Ibídem.







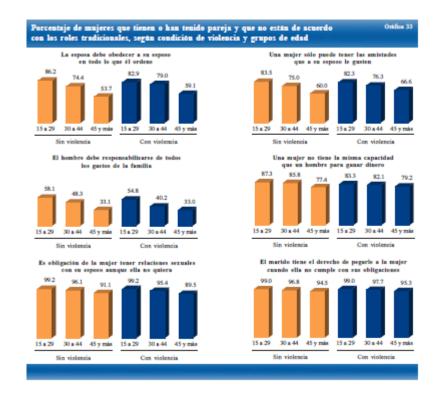






"Este programa es público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este Programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este Programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante las autoridades competentes"

#### Divergencia de roles de género tradicionales<sup>58</sup>















"Este programa es público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este Programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este Programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante las autoridades competentes"

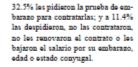
#### Mujeres violentadas en el ámbito laboral<sup>59</sup>

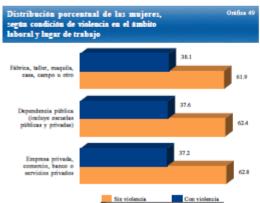


La captación de estos casos fue escasa, por lo que su valor muestral no es representativo.
 Se reflere »: La agredieros fisicamente, le hicieros insimaciones o propuestas para tener relaciones sexuales a cambio de mejores condicione en el trabajo, la manoscarco sin su consentimiento, la obligaron a tener relaciones sexuales o tenaros represalias por haberse negado investigaciones.

Los casos de discriminación son los siguientes: 42.8% mencionan que les pagan menos o reciben menos

prestaciones que un hombre, 37.8% dicen tener menos oportunidades para ascender que un hombre, a





En cuanto a las mujeres acosadas laboralmente, 36.3% manifiestan haber sido humilladas, denigradas o ignoradas unicamente por ser nuejeres. Por su parte, la proporción de mujeres que reconocen haber sido víctimas de agresiones fisicas y sexuales acciende a 10.6 por ciento.













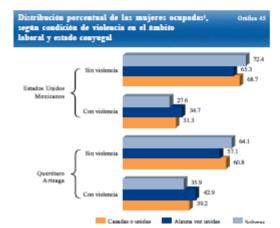
"Este programa es público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este Programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este Programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante las autoridades competentes"

#### Porcentaje de mujeres violentadas en el ámbito escolar

La construcción de la vida profesional desarrollada en el ámbito escolar, constituye una etapa importante del ser humano, al ser cada vez más valorizada por la sociedad. El poder mal ejercido que tienen directivos, maestros y empleados sobre el alumnado, es el suficiente para deiarles huellas imborrables.

La encuesta señala que los principales actores de las agresiones a las mujeres son las mismas autoridades escolares, como directores, coordinadores y maestros, así lo manifestaron 54.6% de las entrevistadas; en segundo lugar mencionan a los compañeros 47.1% y solo 1.5% comentaron que han sido objeto de violencia por parte de desconocidos.





- 2.3 MUJERES VIOLENTADAS EN EL ÁMBITO LABORAL
- 2.3.1 Condición de violencia en el ámbito laboral según estado conyugal

La violencia laboral causa serios trastomos en el desarrollo profesional y personal del afectado. Su principal característica es el abuso de poder o autoridad, que causa a sus victimas daños físicos y psicológicos.

Por estado conyugal, las alguna vez unidas son las más violentadas laboralmente, tanto en la entidad como en el ambito nacional, com 42.9 y 34.7%, respectivamente. De las mujeres de 15 y más años ocupadas, casi 184 mil, (37.6%) indican algun tipo de violencia en mu centro de trabajo.

#### Porcentaje de divorcios judiciales por causas seleccionadas<sup>60</sup>

Naturaleza legal	Querétaro de Arteaga		Naci	onal
Año	2000 2008		2000	2008
Mutuo consentimiento	51.8	56	67.3	67.7
Abandono de hogar	15	3.9	10.6	5.8

<sup>&</sup>lt;sup>60</sup> Fuente: Instituto Nacional de las Mujeres, cálculos a partir de INEGI, Estadísticas de matrimonios y divorcios. Cuaderno 8. Edición 2001. Cálculos a partir de INEGI, Estadísticas de nupcialidad. Consulta interactiva de datos.













#### Porcentaje de divorcios judiciales solicitados por mujeres<sup>61</sup>

Querétaro de Arteaga		Nacional	
2000	2008	2000	2008
30.8	32.4	16.6	19.1

	Querétar	de Arteaga	Naci	ional
Población	2000	2010	2000	2010
Mujeres	723,340	940,749	49,891,159	57,481,307
Hombres	680,966	887,188	47,592,253	54,855,231

Fuente: INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

INEGI, Censo de Población y Vivienda, 2010.

	Querétaro	de Arteaga	Naci	ional
	2000	2010	2000	2010
Índice de femineidad	106	106	105	105

Número de mujeres por cada 100 hombres

Fuente: Immijeres, Cálculos a partir de INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

Inmujeres, Cálculos a partir de INEGI, Censo Población y Vivienda, 2010.

Distribución de la población por tamaño de localidad	Querétaro de Arteaga		Nacional		
	2000	2010	2000	2010	
	Mujeres				
Urbana	67.9	70.7	75.0	77.1	
Rural	32.1	29.3	25.0	22.9	
	Hombres				
Urbana	67.3	70.2	74.2	76.5	
Rural	32.7	29.8	25.8	23.5	

Rural: Localidades menores de 2500 habitantes

Urbana: Localidades mayores a 2500 habitantes

Fuente: Immujeres, Cálculos a partir de INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

Immijeres, Cálculos a partir de INEGI, Censo Población y Vivienda, 2010.

	Querétaro de Arteaga		Nacional	
Esperanza de vida al nacer	2000	2011	2000	2011
Mujeres	76.5	78.3	76.5	77.9
Hombres	71.6	73.5	71.6	73.2

Esperanza de vida. Número de años que en promedio se espera que viva una persona al momento de su nacimiento.

Fuente: CONAPO, Proyecciones de la Población de México, Estados, Municipios y Localidades 2000-2030.

CONAPO. Provecciones de la Población de México 2005-2050.













	Querétaro de Arteaga		Nacional	
	2000	2010	2000	2010
Porcentaje de mujeres de 12 a 19 años con al	5.7	6.7	7.5	8.0
menos un hijo nacido vivo	2.7	0.7	7.3	0.0

Fuente: Immijeres, Cálculos a partir de INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

Immujeres, Cálculos a partir de INEGI, Censo Población y Vivienda, 2010.

	Querétaro	de Arteaga	Naci	onal
Tasas de mortalidad por cáncer	2001	2009	2001	2009
Cáncer cérvico-uterino	14.7	9.2	19.0	14.1
Cáncer mamario	12.4	18.6	14.7	16.8

Tasas por cada 100,000 mujeres de 25 años y más

Fuente: SSA, México 2001. Información para la rendición de cuentas.

SSA, México 2009. Información para la rendición de cuentas.

	Querétaro	de Arteaga	Nacional	
Tasa de homicidios	2009	2000	2009	2000
Mujeres	2.5	1.4	2.6	3.5
Hombres	12.8	9.1	19.8	33.7

Tasas por cada 100,000 mujeres(hombres)

Fuente: Immigeres, Cálculos a partir de INEGI. Estadísticas Vitales. Estadísticas de Mortalidad. Muertes accidentales y violentas. Homicidios por año de registro y entidad de ocurrencia.

CONAPO-INEGI-COLMEX. Conciliación demográfica, 2006. Población a mitad de año por sexo y edad, 2005-2050 (Para los años 2006 a 2009)

INEGI - XI Censo General de Población y Vivienda 1990, I Conteo de Población y Vivienda 1995, XII Censo General de Población y Vivienda 2000, II Conteo de Población y Vivienda 2005

	Querétaro	de Arteaga	Nacional	
	2002	2009	2002	2009
Razón de mortalidad materna	56.3	37.2	60.0	62.2

Número de muertes por complicaciones del embarazo, parto o puerperio, entre los nacidos vivos por cada cien mil nacimientos.

Fuente: SSA, Dirección General de Información en Salud. 2002

SSA, Dirección General de Información en Salud, 2009. Nacimientos estimados por Conapo, Versión Conteo 2005 y proyecciones de población 2005-2030 del CONAPO







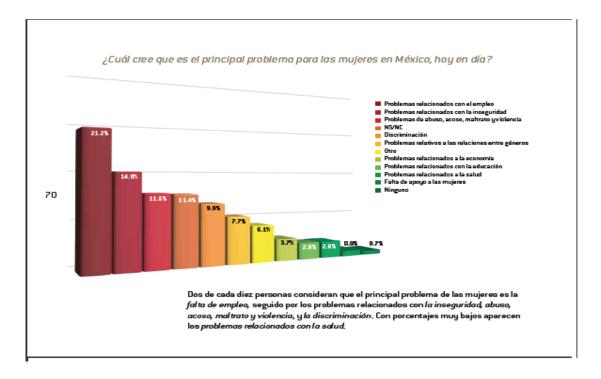




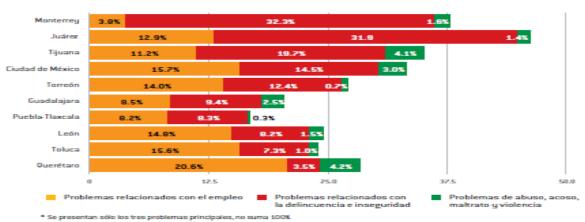


"Este programa es público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este Programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este Programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable v ante las autoridades competentes"

#### Resultados de la Encuesta Nacional sobre Discriminación 2010:



#### ¿Cuál cree que es el principal problema para las mujeres en México hoy en día? Distribución por zona metropolitana,\*



En ciudades como Querétaro, México y Toluca, los problemas relacionados con el empleo son los que en mayor medida perciben las mujeres. En ciudades como Monterrey, Ciudad Juárez y Tijuana, los problemas más graves se relacionan con la delincuencia e inseguridad.







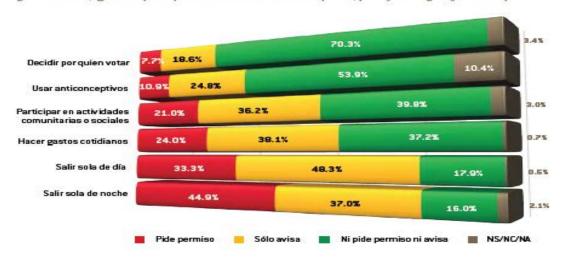






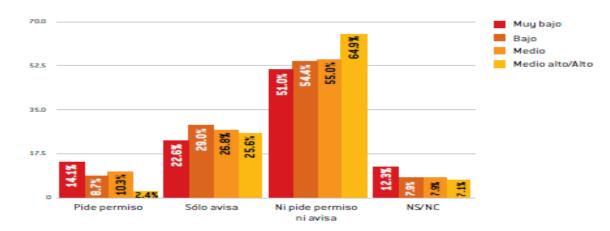
"Este programa es público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este Programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este Programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante las autoridades competentes"

Regularmente, ¿usted pide permiso o avisa a su esposo, pareja o algún familiar para ...?



Tres de cada diez mujeres pide permiso o avisa para decidir por quién votar, en cambio cuatro de cada diez pide permiso o avisa para utilizar anticonceptivos.





A medida que aumenta el ingreso, crece la tendencia a no pedir permiso ni avisar para usar anticonceptivos.

La revisión de los datos estadísticos disponibles sobre violencia de género contra las mujeres en el estado de Querétaro fortalece la tarea de fomentar la promulgación de disposiciones de carácter normativo a nivel local de conformidad con los estándares previstos en los instrumentos jurídicos internacionales así como en los ordenamientos correspondientes al ámbito federal. Sólo mediante la armonización del marco legal estatal y municipal podrán construirse los espacios y mecanismos idóneos que permitan la instrumentación de acciones efectivas para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia.















#### LEGISLACIÓN COMPARADA EN MATERIA DE VIOLENCIA DE GÉNERO

Durante los últimos años, los organismos internacionales, los Estados y el movimiento de mujeres han subrayado la importancia de dar prioridad a la incorporación del enfoque de género y de derechos humanos de las mujeres en la formulación de políticas, en la planificación y en las estrategias de desarrollo. Así mismo han visibilizado el papel protagónico que las mujeres han desempeñado en los procesos de ampliación de la democracia y consolidación de la paz de los países. Los contenidos de estos avances por la plena vigencia de los derechos humanos de las mujeres han quedado plasmados en diversos tratados internacionales y leyes nacionales.

Para efectos del objeto del presente estudio se enunciarán los instrumentos normativos más representativos en su relación con la promoción de medidas para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia de género contra las mujeres.

## CONVENCIÓN PARA LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER (CEDAW)<sup>62</sup>

#### Ficha técnica:

Aprobación del Senado: 18 de diciembre de 1980, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1981.

Entrada en vigor: 3 de septiembre de 1981.

Publicación Diario Oficial de la Federación: 18 de junio de 1981.

La Convención constituye el primer instrumento del derecho internacional de los derechos humanos que reconoce y tutela de manera específica la esfera jurídica de las mujeres en todos los ámbitos de la vida social. Adicionalmente, consagra la responsabilidad de los gobiernos y todos sus agentes institucionales para observar los contenidos del propio ordenamiento y junto con ello, la obligación de instrumentar medidas de carácter legislativo a nivel interno para garantizar su cumplimiento.

#### Artículo 2

Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a:

- a) Consagrar, si aún no lo han hecho, en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el principio de la igualdad del hombre y de la mujer y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio;
- b) Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer;
- c) Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación;
- d) Abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra la mujer y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación;

<sup>&</sup>lt;sup>62</sup> Fuente: Organización de las Naciones Unidas, www.onu.org















- e) Tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas;
- f) Adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer;
- g) Derogar todas las disposiciones penales nacionales que constituyan discriminación contra la mujer.

#### Artículo 3

Los Estados Partes tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre. Artículo 4

- 1. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.
- 2. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales, incluso las contenidas en la presente Convención, encaminadas a proteger la maternidad no se considerará discriminatoria.

#### Artículo 5

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para:

- a) Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres;
- b) Garantizar que la educación familiar incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social y el reconocimiento de la responsabilidad común de hombres y mujeres en cuanto a la educación y al desarrollo de sus hijos, en la inteligencia de que el interés de los hijos constituirá la consideración primordial en todos los casos.

#### PROTOCOLO FACULTATIVO DE CEDAW<sup>63</sup>

A efectos de garantizar el cumplimiento de las disposiciones normativas previstas en la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW), la Organización de las Naciones Unidas en coordinación con los Estados Parte, definieron y consensaron la creación de un mecanismo colegiado que de manera puntual emite observaciones generales y específicas sobre el grado de observancia de la convención, conoce de los procedimientos instaurados con motivo de alguna omisión a sus contenidos y establece los













"Este programa es público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este Programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este Programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante las autoridades competentes"

lineamientos para su actualización permanente según lo dispuesto por la resolución A/54/4 de fecha 6 de octubre de 1999.

#### Artículo 8

- 1. Si el Comité recibe información fidedigna que revele violaciones graves o sistemáticas por un Estado Parte de los derechos enunciados en la Convención, el Comité invitará a ese Estado Parte a colaborar en el examen de la información y, a esos efectos, a presentar observaciones sobre dicha información.
- 2. Tomando en consideración las observaciones que haya presentado el Estado Parte así como toda información fidedigna que esté a disposición suya, el Comité podrá encargar a uno o más de sus miembros que realice una investigación y presente con carácter urgente un informe al Comité. Cuando se justifique y con el consentimiento del Estado Parte, la investigación podrá incluir una visita a su territorio.
- 3. Tras examinar las conclusiones de la investigación, el Comité las transmitirá al Estado Parte interesado junto con las observaciones y recomendaciones que estime oportunas.
- 4. En un plazo de seis meses después de recibir los resultados de la investigación y las observaciones y recomendaciones que le transmita el Comité, el Estado Parte interesado presentará sus propias observaciones al Comité.
- 5. La investigación será de carácter confidencial y en todas sus etapas se solicitará la colaboración del Estado Parte.

#### Artículo 9

- 1. El Comité podrá invitar al Estado Parte interesado a que incluya en el informe que ha de presentar con arreglo al artículo 18 de la Convención pormenores sobre cualesquiera medidas que hubiere adoptado en respuesta a una investigación efectuada con arreglo al artículo 8 del presente Protocolo.
- 2. Transcurrido el período de seis meses indicado en el párrafo 4 del artículo 8, el Comité podrá si es necesario, invitar al Estado Parte interesado a que le informe sobre cualquier medida adoptada como resultado de la investigación.

#### RECOMENDACIONES DEL COMITÉ DE EXPERTAS DE CEDAW

#### RECOMENDACIÓN GENERAL Nº 19 (11º PERÍODO DE SESIONES, 1992) LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER<sup>64</sup>

Las recomendaciones emitidas por el Comité de Expertas de CEDAW, en el marco de lo dispuesto por el Protocolo Facultativo, constituyen directrices de carácter vinculatorio que obligatoriamente deben cumplir los Estados Parte que ratificaron la convención.

El artículo 1º de este Protocolo, señala, que los Estados Partes reconocen la competencia del Comité, para recibir y considerar las comunicaciones presentadas en relación a las medidas adoptadas por los Estados Partes para Eliminar cualquier tipo de discriminación contra las mujeres y asegurar la igualdad entre los sexos.















Dichas comunicaciones enmarcadas en el artículo 2 del Protocolo podrán ser presentadas por personas o grupos de personas que se encuentren bajo la jurisdicción del Estado Parte, y que aleguen ser víctimas de una violación de cualquiera de los derechos enunciados en la Convención o en nombre de esas personas o grupos de personas.

El Protocolo regula principalmente dos procedimientos:

- Un procedimiento de comunicaciones, el cual permite que de manera individual o en grupo, se puedan entregar al Comité quejas acerca de violaciones a los derechos protegidos por la Convención. Para que se consideren las comunicaciones individuales, se debe de cumplir con ciertos requisitos, incluyendo el de haber agotado todas las instancias a nivel nacional.
- Un procedimiento de investigación, que permite al Comité, es indagar acerca de violaciones graves o sistemáticas a los derechos humanos de las mujeres. Este procedimiento se ejecutó por primera vez en México, sobre los casos de feminicidios en Cd. Juárez.

El 27 de enero de 2005, el Comité CEDAW presentó publicamente un informe derivado de la investigación realizada en Ciudad Juárez, Chihuahua por violaciones graves y sistemáticas contra los derechos establecidos en la Convención.

#### Observaciones generales

- 6. El artículo 1 de la Convención define la discriminación contra la mujer. Esa definición incluye la violencia basada en el sexo, es decir, la violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada. Incluye actos que infligen daños o sufrimientos de índole física, mental o sexual, amenazas de cometer esos actos, coacción y otras formas de privación de la libertad. La violencia contra la mujer puede contravenir disposiciones de la Convención, sin tener en cuenta si hablan expresamente de la violencia.
- 7. La violencia contra la mujer, que menoscaba o anula el goce de sus derechos humanos y sus libertades fundamentales en virtud del derecho internacional o de los diversos convenios de derechos humanos, constituye discriminación, como la define el artículo 1 de la Convención. Esos derechos y libertades comprenden:
- a) El derecho a la vida;
- b) El derecho a no ser sometido a torturas o a tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes;
- c) El derecho a protección en condiciones de igualdad con arreglo a normas humanitarias en tiempo de conflicto armado internacional o interno;
- d) El derecho a la libertad y a la seguridad personal;
- e) El derecho a igualdad ante la ley;
- f) El derecho a igualdad en la familia;
- g) El derecho al más alto nivel posible de salud física y mental;
- h) El derecho a condiciones de empleo justas y favorables.
- 8. La Convención se aplica a la violencia perpetrada por las autoridades públicas. Esos actos de violencia también pueden constituir una violación de las obligaciones del Estado en virtud del















derecho internacional sobre derechos humanos u otros convenios, además de violar la Convención.

9. No obstante, cabe subrayar que, de conformidad con la Convención, la discriminación no se limita a los actos cometidos por los gobiernos o en su nombre (véanse los incisos e) y f) del artículo 2 y el artículo 5). Por ejemplo, en virtud del inciso e) del artículo 2 de la Convención, los Estados Partes se comprometen a adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas. En virtud del derecho internacional y de pactos específicos de derechos humanos, los Estados también pueden ser responsables de actos privados si no adoptan medidas con la diligencia debida para impedir la violación de los derechos o para investigar y castigar los actos de violencia e indemnizar a las víctimas.

#### Observaciones sobre disposiciones concretas de la Convención

#### Artículos 2 y 3

10. Los artículos 2 y 3 establecen una obligación amplia de eliminar la discriminación en todas sus formas, además de obligaciones específicas en virtud de los artículos 5 a 16.

#### Inciso f) del artículo 2, artículo 5 e inciso c) del artículo 10

- 11. Las actitudes tradicionales, según las cuales se considera a la mujer como subordinada o se le atribuyen funciones estereotipadas perpetúan la difusión de prácticas que entrañan violencia o coacción, como la violencia y los malos tratos en la familia, los matrimonios forzosos, el asesinato por presentar dotes insuficientes, los ataques con ácido y la circuncisión femenina. Esos prejuicios y prácticas pueden llegar a justificar la violencia contra la mujer como una forma de protección o dominación. El efecto de dicha violencia sobre su integridad física y mental es privarla del goce efectivo, el ejercicio y aun el conocimiento de sus derechos humanos y libertades fundamentales. Si bien en esta observación se hace hincapié en la violencia real o las amenazas de violencia, sus consecuencias básicas contribuyen a mantener a la mujer subordinada, a su escasa participación en política y a su nivel inferior de educación y capacitación y de oportunidades de empleo.
- 12. Estas actitudes también contribuyen a la difusión de la pornografía y a la representación y otro tipo de explotación comercial de la mujer como objeto sexual, antes que como persona. Ello, a su vez, contribuye a la violencia contra la mujer.

#### Recomendaciones concretas

- 24. A la luz de las observaciones anteriores, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer recomienda que:
- a) Los Estados Partes adopten medidas apropiadas y eficaces para combatir los actos públicos o privados de violencia por razones de sexo.
- b) Los Estados Partes velen por que las leyes contra la violencia y los malos tratos en la familia, la violación, los ataques sexuales y otro tipo de violencia contra la mujer protejan de manera adecuada a todas las mujeres y respeten su integridad y su dignidad. Debe proporcionarse a las víctimas protección y apoyo apropiados. Es indispensable que se capacite a los funcionarios













"Este programa es público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este Programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este Programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante las autoridades competentes"

judiciales, los agentes del orden público y otros funcionarios públicos para que apliquen la Convención.

- c) Los Estados Partes alienten la recopilación de estadísticas y la investigación de la amplitud, las causas y los efectos de la violencia y de la eficacia de las medidas para prevenir y responder a ella.
- d) Se adopten medidas eficaces para garantizar que los medios de comunicación respeten a la mujer y promuevan el respeto de la mujer.
- e) En los informes que presenten, los Estados Partes individualicen la índole y el alcance de las actitudes, costumbres y prácticas que perpetúan la violencia contra la mujer, y el tipo de violencia que engendran. Se debe informar sobre las medidas que hayan tomado para superar la violencia y sobre los resultados obtenidos.
- f) Se adopten medidas eficaces para superar estas actitudes y prácticas. Los Estados deben introducir programas de educación y de información que ayuden a suprimir prejuicios que obstaculizan el logro de la igualdad de la mujer (Recomendación Nº 3, 1987).
- g) Se adopten medidas preventivas y punitivas para acabar la trata de mujeres y la explotación sexual.
- h) En sus informes, los Estados Partes describan la magnitud de todos estos problemas y las medidas, hasta disposiciones penales y medidas preventivas o de rehabilitación, que se hayan adoptado para proteger a las mujeres que se prostituyan o sean víctimas de trata y de otras formas de explotación sexual. También deberá darse a conocer la eficacia de estas medidas.
- i) Se prevean procedimientos eficaces de denuncia y reparación, la indemnización inclusive.
- j) Los Estados Partes incluyan en sus informes datos sobre el hostigamiento sexual y sobre las medidas adoptadas para proteger a la mujer del hostigamiento sexual y de otras formas de violencia o coacción en el lugar de trabajo.
- k) Los Estados Partes establezcan o apoyen servicios destinados a las víctimas de violencia en el hogar, violaciones, violencia sexual y otras formas de violencia contra la mujer, entre ellos refugios, el empleo de trabajadores sanitarios especialmente capacitados, rehabilitación y asesoramiento.
- I) Los Estados Partes adopten medidas para poner fin a estas prácticas y tengan en cuenta las recomendaciones del Comité sobre la circuncisión femenina (Recomendación Nº 14) al informar sobre cuestiones relativas a la salud.
- m) Los Estados Partes aseguren que se tomen medidas para impedir la coacción con respecto a la fecundidad y la reproducción, y para que las mujeres no se vean obligadas a buscar procedimientos médicos riesgosos, como abortos ilegales, por falta de servicios apropiados en materia de control de la natalidad.
- n) Los Estados Partes den a conocer en sus informes la amplitud de estos problemas e indiquen las medidas que hayan adoptado y sus resultados.















- o) Los Estados Partes garanticen que en las zonas rurales los servicios para víctimas de la violencia sean asequibles a las mujeres y que, de ser necesario, se presten servicios especiales a las comunidades aisladas.
- p) Las medidas destinadas a proteger de la violencia incluyan las oportunidades de capacitación y empleo y la supervisión de las condiciones de trabajo de empleadas domésticas.
- q) Los Estados Partes informen acerca de los riesgos para las mujeres de las zonas rurales, la amplitud y la índole de la violencia y los malos tratos a que se las somete y su necesidad de apoyo y otros servicios y la posibilidad de conseguirlos, y acerca de la eficacia de las medidas para superar la violencia.
- r) Entre las medidas necesarias para resolver el problema de la violencia en la familia figuren las siguientes:
- I) sanciones penales en los casos necesarios y recursos civiles en caso de violencia en el hogar;
- II) legislación que elimine la defensa del honor como justificación para atacar a las mujeres de la familia o darles muerte;
- III) servicios, entre ellos, refugios, asesoramiento y programas de rehabilitación, para garantizar que las víctimas de violencia en la familia estén sanas y salvas;
- IV) programas de rehabilitación para los culpables de violencia en el hogar;
- V) servicios de apoyo para las familias en las que haya habido un caso de incesto o de abuso deshonesto.
- s) Los Estados Partes informen acerca de la amplitud de la violencia en el hogar y el abuso deshonesto y sobre las medidas preventivas, punitivas y correctivas que hayan adoptado.
- t) Los Estados Partes adopten todas las medidas jurídicas y de otra índole que sean necesarias para proteger eficazmente a las mujeres contra la violencia, entre ellas:
- I) medidas jurídicas eficaces, como sanciones penales, recursos civiles e indemnización para protegerlas contra todo tipo de violencia, hasta la violencia y los malos tratos en la familia, la violencia sexual y el hostigamiento en el lugar de trabajo;
- II) medidas preventivas, entre ellas programas de información y educación para modificar las actitudes relativas al papel y la condición del hombre y de la mujer;
- iii) medidas de protección, entre ellas refugios, asesoramiento, rehabilitación y servicios de apoyo para las mujeres que son víctimas de violencia o que se encuentren en peligro de serlo.
- u) Los Estados Partes informen sobre todas las formas de violencia contra la mujer e incluyan todos los datos de que dispongan acerca de la frecuencia de cada una y de sus efectos para las mujeres víctimas.
- v) Los informes de los Estados Partes incluyan información acerca de las medidas jurídicas y de prevención y protección que se hayan adoptado para superar el problema de la violencia contra la mujer y acerca de la eficacia de esas medidas.















### CONVENCION INTERAMERICANA PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER "CONVENCION DE BELEM DO PARA"

#### Ficha técnica:

Vinculación de México: 12 de noviembre de 1998. Ratificación.

Aprobación del Senado: 26 de noviembre de 1996, según decreto publicado en el Diario Oficial de

la Federación el 12 de diciembre de 1996.

Publicación Diario Oficial de la Federación: 19 de enero de 1999.

En este instrumento, los Estados firmantes reconocen que los actos de violencia cometidos en contra de las mujeres:

- Son manifestaciones de las formas de relación desigual que se dan entre hombres y mujeres.
- Son violatorios de los derechos humanos y de las libertades fundamentales de las mujeres.
- Limitan a las mujeres el ejercicio de esos derechos humanos y esas libertades fundamentales.
- Al hacer estos reconocimientos, los Estados parte de la Convención, reconocieron el derecho a una vida libre de violencia.

Los Estados hacen estos reconocimientos porque están convencidos de tres cuestiones:

Primera cuestión: De manera errónea, las relaciones entre hombres y mujeres han sido históricamente desiguales.

Son relaciones desiguales aquellas en donde una de las personas tiene más poder que la otra.

Todos los seres humanos nacemos libres e iguales. Es decir, aunque tenemos diferencias debidas, entre otras razones, a nuestra edad y nuestro sexo, ninguno de nosotros debe ser visto como inferior, ni siquiera cuando, a causa de esas diferencias, sea más débil y vulnerable. De ahí que nuestras relaciones por principio deban ser igualitarias.

Sin embargo, las relaciones entre los hombres y las mujeres son desiguales porque los hombres, casi siempre, tienen más poder que las mujeres, y éstas quedan en situación de desventaja frente a aquéllos.

Segunda cuestión: Los actos de violencia contra las mujeres suceden, entonces, dentro de esas relaciones desiguales, por lo que aquel que los comete abusa, al hacerlo, del poder que tiene.

Es un principio jurídico que todo derecho que otorga poder debe ejercerse sin abuso. Si se ejerce con abuso, se comete un acto que viola la esfera jurídica de un tercero.

Tercera cuestión: Cuando las personas —en este caso las mujeres— viven sometidas cotidianamente a relaciones de violencia, ven afectadas sus posibilidades de desarrollarse plenamente.















Con estos elementos, la Convención se erige como un instrumento vinculatorio en el que los Estados aceptan que, dadas sus dimensiones y consecuencias negativas sobre el desarrollo igualitario de las mujeres, la violencia que se ejerce contra ellas es un asunto de orden público e interés social, y es necesario que se establezcan políticas y se creen mecanismos para erradicarla.

Por esta razón, los Estados firmantes, se comprometieron a prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, definiendo diversas acciones tendientes a lograrlo.

Para los fines descritos, podemos agrupar estas acciones en: legislativas, jurisdiccionales, administrativas y educativas.

#### Artículo 3

Toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado.

#### Artículo 4

Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros:

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

#### Artículo 5

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. Los Estados Partes reconocen que la violencia contra la mujer impide y anula el ejercicio de esos derechos.

#### Artículo 6

El derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye, entre otros:

- a. el derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación, y
- b. el derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación.

#### Artículo 7

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















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

#### Artículo 8

Los Estados Partes convienen en adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para:

- a. fomentar el conocimiento y la observancia del derecho de la mujer a una vida libre de violencia, y el derecho de la mujer a que se respeten y protejan sus derechos humanos;
- b. modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, incluyendo el diseño de programas de educación formales y no formales apropiados a todo nivel del proceso educativo, para contrarrestar prejuicios y costumbres y todo otro tipo de prácticas que se basen en la premisa de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en los papeles estereotipados para el hombre y la mujer que legitiman o exacerban la violencia contra la mujer;
- c. fomentar la educación y capacitación del personal en la administración de justicia, policial y demás funcionarios encargados de la aplicación de la ley, así como del personal a cuyo cargo esté la aplicación de las políticas de prevención, sanción y eliminación de la violencia contra la mujer;
- d. suministrar los servicios especializados apropiados para la atención necesaria a la mujer objeto de violencia, por medio de entidades de los sectores público y privado, inclusive refugios, servicios















de orientación para toda la familia, cuando sea del caso, y cuidado y custodia de los menores afectados;

- e. fomentar y apoyar programas de educación gubernamentales y del sector privado destinados a concientizar al público sobre los problemas relacionados con la violencia contra la mujer, los recursos legales y la reparación que corresponda;
- f. ofrecer a la mujer objeto de violencia acceso a programas eficaces de rehabilitación y capacitación que le permitan participar plenamente en la vida pública, privada y social;
- g. alentar a los medios de comunicación a elaborar directrices adecuadas de difusión que contribuyan a erradicar la violencia contra la mujer en todas sus formas y a realzar el respeto a la dignidad de la mujer:
- h. garantizar la investigación y recopilación de estadísticas y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra la mujer y de formular y aplicar los cambios que sean necesarios, y
- i. promover la cooperación internacional para el intercambio de ideas y experiencias y la ejecución de programas encaminados a proteger a la mujer objeto de violencia.

#### Artículo 9

Para la adopción de las medidas a que se refiere este capítulo, los Estados Partes tendrán especialmente en cuenta la situación de vulnerabilidad a la violencia que pueda sufrir la mujer en razón, entre otras, de su raza o de su condición étnica, de migrante, refugiada o desplazada. En igual sentido se considerará a la mujer que es objeto de violencia cuando está embarazada, es discapacitada, menor de edad, anciana, o está en situación socioeconómica desfavorable o afectada por situaciones de conflictos armados o de privación de su libertad.

## JURISPRUDENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS EN MATERIA DE PREVENCIÓN, ATENCIÓN, SANCIÓN Y ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

La Corte Interamericana de Derechos Humanos es una institución judicial autónoma de la Organización de los Estados Americanos cuyo objetivo es la aplicación e interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de otros tratados concernientes al mismo asunto y fue establecida en 1979.

Está formada por juristas de la más alta autoridad moral y reconocida competencia en materia de derechos humanos elegidos a título personal.

De conformidad con lo dispuesto por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, las sentencias emitidas por la Corte, poseen fuerza vinculatoria para los Estados firmantes del instrumento citado.













"Este programa es público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este Programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este Programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante las autoridades competentes"

En el caso de México, dos sentencias han sido particularmente significativas en términos de los esfuerzos para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. Estos dos casos de naturaleza contenciosa que se sintetizan en el presente apartado, ilustran la magnitud de los costes políticos, judiciales, sociales e institucionales que deberá asumir el Estado Mexicano en sus tres niveles de gobierno.

A través de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se consolida la obligatoriedad de instrumentar acciones que favorezcan la armonización legislativa como premisa esencial del reconocimiento y tutela de los derechos fundamentales de las mujeres.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS CASO FERNÁNDEZ ORTEGA Y OTROS VS. MÉXICO<sup>65</sup> SENTENCIA DE 30 DE AGOSTO DE 2010 (Síntesis)

El 7 de mayo de 2009, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 51 y 61 de la Convención Americana, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Comisión Interamericana" o "la Comisión") sometió a la Corte una demanda en contra de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante "el Estado" o "México"), originada en la petición presentada el 14 de junio de 2004 por Inés Fernández Ortega (en adelante "la señora Fernández Ortega" o "la presunta víctima"), la Organización Indígena de Pueblos Tlapanecos A.C. y el Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan A.C. (en adelante también "Tlachinollan"). El 21 de octubre de 2006 la Comisión Interamericana emitió el Informe de Admisibilidad No. 94/06<sup>66</sup> y el 30 de octubre de 2008 aprobó el Informe de Fondo No. 89/08, en los términos del artículo 50 de la Convención, en el cual realizó una serie de recomendaciones para el Estado<sup>67</sup>. Este último Informe fue notificado a México el 7 de noviembre de 2008 y se le concedió un plazo de dos meses para comunicar las acciones emprendidas para implementar las recomendaciones. El 12 de diciembre de 2008 el Estado presentó un informe preliminar y solicitó una prórroga para cumplir con las recomendaciones señaladas. El 5 de febrero de 2009 la Comisión informó al Estado que concedió la prórroga solicitada por el plazo de tres meses. El 20 de abril de 2009 México presentó un informe final sobre el estado de cumplimiento de las recomendaciones. La Comisión Interamericana sometió el caso al Tribunal, "[t]ras considerar la información aportada por las partes en relación con la implementación de las recomendaciones contenidas en el informe de fondo, y tomando en consideración la falta de avances sustantivos en el efectivo cumplimiento de

\_

<sup>&</sup>lt;sup>65</sup> Fuente: Corte Interamericana de Derechos Humanos.

<sup>&</sup>lt;sup>66</sup> En el Informe de Admisibilidad No. 94/06, la Comisión declaró admisible la petición No. 540/04 en relación con la presunta violación de los artículos 5.1, 7, 8.1, 11, 17, 19, 21 y 25, en concordancia con el artículo 1.1, todos de la Convención Americana, así como el artículo 7 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, y los artículos 1, 6 y 8 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (expediente de anexos a la demanda, apéndice 2, folio 730).

<sup>&</sup>lt;sup>67</sup> En el Informe de Fondo No. 89/08, la Comisión concluyó que el Estado era "responsable de violaciones de los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial consagrados en los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana en relación con el artículo 1.1 de la misma; los artículos 5.1 y 11 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de dicho instrumento internacional. Asimismo, concluyó que el Estado [era] responsable por la violación del artículo 7 de la Convención [Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer], y los artículos 1, 6 y 8 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, en perjuicio de [la señora] Fernández Ortega. Con respecto a los familiares, concluyó que el Estado [era] responsable de violaciones al artículo 5.1 de la Convención Americana en relación con la obligación general de respetar y garantizar los derechos previstos en el artículo 1.1 de ese instrumento internacional" (expediente de anexos a la demanda, apéndice 1, folio 720).













GOBIERNO FEDERAL

las mismas". La Comisión designó como delegados al entonces Comisionado Florentín Meléndez y a su Secretario Ejecutivo, Santiago A. Canton, y como asesores legales a la Secretaria Ejecutiva Adjunta, Elizabeth Abi-Mershed, y a los abogados Isabel Madariaga, Juan Pablo Albán Alencastro, Rosa Celorio y Fiorella Melzi, especialistas de la Secretaría.

Según indicó la Comisión Interamericana, la demanda se refiere a la supuesta responsabilidad internacional del Estado por la "violación [sexual] y tortura" en perjuicio de la señora Fernández Ortega ocurrida el 22 de marzo de 2002, por la "falta de debida diligencia en la investigación y sanción de los responsables" de esos hechos, por "la falta de reparación adecuada a favor de la [presunta] víctima y sus familiares; [...] la utilización del fuero militar para la investigación y juzgamiento de violaciones a los derechos humanos; y [...] las dificultades que enfrentan las personas indígenas, en particular las mujeres, para acceder a la justicia".

Por lo anterior, la Comisión Interamericana solicitó al Tribunal que declare que el Estado es responsable por la violación de los artículos 5 (Integridad Personal), 8 (Garantías Judiciales) y 25 (Protección Judicial) de la Convención Americana, en relación con la obligación general de respeto y garantía de los derechos humanos establecida en el artículo 1.1 del mismo instrumento, en perjuicio de la señora Fernández Ortega y de los siguientes familiares: Fortunato Prisciliano Sierra (esposo), Noemí, Ana Luz, Colosio, Nélida y Neftalí Prisciliano Fernández (hijos), María Lidia Ortega (madre), Lorenzo y Ocotlán Fernández Ortega (hermanos). Adicionalmente, señaló que México es responsable por la violación del artículo 11 (Protección de la Honra y de la Dignidad) de la Convención Americana, en relación con la obligación general de respeto y garantía de los derechos humanos establecida en el artículo 1.1 del mismo instrumento, y del artículo 7 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (en adelante también "la Convención de Belém do Pará"), en perjuicio de la señora Fernández Ortega. Finalmente, consideró que el Estado incumplió las obligaciones emanadas de los artículos 1, 6 y 8 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (en adelante también "la Convención contra la Tortura"). Con base en lo anterior, la Comisión Interamericana solicitó al Tribunal que ordene al Estado determinadas medidas de reparación.

#### Puntos resolutivos:

El Estado es responsable por la violación de los derechos a la integridad personal, a la dignidad y a la vida privada, consagrados, respectivamente, en los artículos 5.1 y 5.2, 11.1 y 11.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con los artículos 1.1 de la misma y 1, 2 y 6 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, así como por el incumplimiento del deber establecido en el artículo 7.a de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, en perjuicio de la señora Fernández Ortega, de conformidad con lo expuesto en los párrafos 100 a 131 y 136 a 138 de la presente Sentencia.

El Estado es responsable por la violación del derecho a la integridad personal, consagrado en el artículo 5.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con el artículo 1.1 de la misma, en perjuicio del señor Prisciliano Sierra y de Noemí, Ana Luz, Colosio, Nélida y Neftalí, todos ellos de apellidos Prisciliano Fernández, de conformidad con lo expuesto en los párrafos 143 a 149 de la presente Sentencia.

No cuenta con elementos que demuestren la existencia de una violación al derecho a la integridad personal en perjuicio de la señora María Lidia Ortega ni de los señores Lorenzo y Ocotlán















Fernández Ortega, de conformidad con lo expuesto en los párrafos 151 a 154 de la presente Sentencia.

El Estado es responsable por la violación del derecho a no ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en el domicilio, consagrado en el artículo 11.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con la obligación de respetar los derechos contenida en el artículo 1.1 de la misma, en perjuicio de la señora Fernández Ortega, del señor Prisciliano Sierra y de Noemí, Ana Luz, Colosio y Nélida, todos ellos de apellidos Prisciliano Fernández, de conformidad con lo expuesto en los párrafos 157 a 159 de esta Sentencia.

El Estado es responsable por la violación de los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial, establecidos en los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en perjuicio de la señora Fernández Ortega: a) en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma, en los términos de los párrafos 175 a 183 de la presente Sentencia, y b) en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana e incumplió el deber establecido en el artículo 7.b de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, en los términos de los párrafos 190 a 198 de la presente Sentencia. Asimismo, México incumplió la obligación de garantizar, sin discriminación, el derecho de acceso a la justicia, establecido en los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en relación con el artículo 1.1. Del mismo instrumento, en perjuicio de la señora Fernández Ortega, en los términos de los párrafos 199 a 201 de la presente Sentencia.

El Estado no es responsable por el incumplimiento de los artículos 1, 6 y 8 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura en perjuicio de la señora Fernández Ortega, en los términos del párrafo 202 de la presente Sentencia.

No corresponde pronunciarse sobre la alegada violación del artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en los términos de los párrafos 218 y 219 de la presente Sentencia.

Y DISPONE, Por unanimidad, que:

Esta Sentencia constituye per se una forma de reparación.

El Estado deberá conducir en el fuero ordinario, eficazmente y dentro de un plazo razonable, la investigación y, en su caso, el proceso penal que tramiten en relación con la violación sexual de la señora Fernández Ortega, con el fin de determinar las correspondientes responsabilidades penales y aplicar, en su caso, las sanciones y demás consecuencias que la ley prevea, de conformidad con lo establecido en los párrafos 228 a 230 de la presente Sentencia.

El Estado deberá, de acuerdo con la normativa disciplinaria pertinente, examinar el hecho y la conducta del agente del Ministerio Público que dificultó la recepción de la denuncia presentada por la señora Fernández Ortega, de conformidad con lo establecido en el párrafo 231 de la presente Sentencia.

El Estado deberá adoptar, en un plazo razonable, las reformas legislativas pertinentes para compatibilizar el artículo 57 del Código de Justicia Militar con los estándares internacionales en la materia y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de conformidad con lo establecido en el párrafo 239 de la presente Sentencia.













"Este programa es público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este Programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este Programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley anticable y ante las autoridades competentes"

El Estado deberá adoptar las reformas pertinentes para permitir que las personas afectadas por la intervención del fuero militar cuenten con un recurso efectivo de impugnación de tal competencia, de conformidad con lo establecido en el párrafo 240 de la presente Sentencia.

El Estado deberá realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional en relación con los hechos del presente caso, de conformidad con lo establecido en el párrafo 244 de la presente Sentencia.

El Estado deberá realizar las publicaciones dispuestas, de conformidad con lo establecido en el párrafo 247 de la presente Sentencia.

El Estado debe brindar el tratamiento médico y psicológico que requieran las víctimas, de conformidad con lo establecido en los párrafos 251 y 252 de la presente Sentencia.

El Estado deberá continuar con el proceso de estandarización de un protocolo de actuación, para el ámbito federal y del estado de Guerrero, respecto de la atención e investigación de violaciones sexuales considerando, en lo pertinente, los parámetros establecidos en el Protocolo de Estambul y en las Directrices de la Organización Mundial de la Salud, de conformidad con lo establecido en el párrafo 256 de la presente Sentencia.

El Estado deberá continuar implementando programas y cursos permanentes de capacitación sobre investigación diligente en casos de violencia sexual contra las mujeres, que incluyan una perspectiva de género y etnicidad, los cuales deberán impartirse a los funcionarios federales y del estado de Guerrero, de conformidad con lo establecido los párrafos 259 y 260 de la presente Sentencia.

El Estado debe implementar, en un plazo razonable, un programa o curso permanente y obligatorio de capacitación y formación en derechos humanos, dirigido a los miembros de las Fuerzas Armadas, de conformidad con lo establecido en el párrafo 262 de la presente Sentencia.

El Estado deberá otorgar becas de estudios en instituciones públicas mexicanas en beneficio de Noemí, Ana Luz, Colosio, Nélida y Neftalí, todos ellos de apellidos Prisciliano Fernández, de conformidad con lo establecido en el párrafo 264 de la presente Sentencia.

El Estado deberá facilitar los recursos necesarios para que la comunidad indígena me'paa de Barranca Tecoani establezca un centro comunitario, que se constituya como un centro de la mujer, en el que se desarrollen actividades educativas en derechos humanos y derechos de la mujer, de conformidad con lo establecido en el párrafo 267 de la presente Sentencia.

El Estado deberá adoptar medidas para que las niñas de la comunidad de Barranca Tecoani que actualmente realizan estudios secundarios en la ciudad de Ayutla de los Libres, cuenten con facilidades de alojamiento y alimentación adecuadas, de manera que puedan continuar recibiendo educación en las instituciones a las que asisten. Sin perjuicio de lo anterior, esta medida puede ser cumplida por el Estado optando por la instalación de una escuela secundaria en la comunidad mencionada, en los términos establecidos en el párrafo 270 de la presente Sentencia.

El Estado debe asegurar que los servicios de atención a las mujeres víctimas de violencia sexual sean proporcionados por las instituciones indicadas por México, entre otras, el Ministerio Público en Ayutla de los Libres, a través de la provisión de los recursos materiales y personales, cuyas















actividades deberán ser fortalecidas mediante acciones de capacitación, de conformidad con lo establecido en el párrafo 277 de la presente Sentencia.

El Estado deberá pagar las cantidades fijadas en los párrafos 286, 293 y 299 de la presente Sentencia, por concepto de indemnización por daño material e inmaterial y por el reintegro de costas y gastos, según corresponda, dentro del plazo de un año, contado a partir de la notificación del presente Fallo, en los términos de los párrafos 300 a 307 del mismo.

La Corte supervisará el cumplimiento íntegro de esta Sentencia, en ejercicio de sus atribuciones y en cumplimiento de sus deberes conforme a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y dará por concluido el presente caso una vez que el Estado haya dado cabal cumplimiento a lo dispuesto en la misma. Dentro del plazo de un año a partir de la notificación de esta Sentencia el Estado deberá rendir al Tribunal un informe sobre las medidas adoptadas para darle cumplimiento.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS GONZÁLEZ Y OTRAS ("CAMPO ALGODONERO") VS. MÉXICO 16 DE NOVIEMBRE DE 2009 RESUMEN EJECUTIVO<sup>68</sup>

#### I. Antecedentes

Desde 1993, Ciudad Juárez ha sido escenario de una sistemática violencia contra las mujeres. Esta violencia, manifestada de diversas formas, encuentra su máxima expresión en los aproximadamente 400 homicidios de mujeres y niñas que desde esa fecha hasta hoy han tenido lugar en esa ciudad.

Uno de los casos más conocidos, sucedido en el contexto anteriormente descrito, es el conocido como "Campo Algodonero", correspondiente al homicidio brutal y con móvil sexual de 8 mujeres. Tres de estos homicidios, uno cometido en contra de una mujer adulta y dos en contra de mujeres menores de edad, fueron llevados por los familiares de las víctimas, a través de diversas Organizaciones de la Sociedad Civil protectoras de los derechos humanos, a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (la Comisión).

La Comisión acumuló los tres casos y presentó el correspondiente informe en el que emitía una serie de recomendaciones al Estado mexicano, otorgándole 2 meses para adoptarlas. Después de la presentación del primer informe de cumplimiento por parte del Estado, éste solicitó una prórroga, misma que le fue otorgada.

Los peticionarios manifestaron, a lo largo de este proceso, su interés de que el caso fuera sometido a la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (la Corte). La Comisión, valorando dicha petición y el informe final del Estado mexicano, en el cual no se reflejaba el cumplimiento de todas las recomendaciones, decidió someter el caso a la Corte. La demanda en contra del Estado mexicano se hizo el 4 de noviembre de 2007.

La Comisión solicitó a la Corte declarar al Estado responsable por la violación de los derechos consagrados en los artículos 4 (derecho a la vida), 5 (derecho a la integridad personal), 8 (garantías judiciales), 19 (derechos del Niño) y 25 (protección judicial) de la Convención

<sup>&</sup>lt;sup>68</sup> Fuente: Suprema Corte de Justicia de la Nación, www.scjn.gob.mx













GOBIERNO FEDERAL

Americana sobre Derechos Humanos (la Convención Americana), en relación con las obligaciones establecidas en los artículos 1.1 (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno) de la misma, y el incumplimiento de las obligaciones que derivan del artículo 7 (obligación de adoptar medidas para eliminar la violencia contra las mujeres) de la Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (la Convención Belém do Pará). La demanda fue notificada al Estado el 21 de diciembre de 2007 y a los representantes el 2 de enero de 2008.

El 23 de febrero de 2008 las organizaciones Asociación Nacional de Abogados Democráticos A. C., Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer, Red Ciudadana de No Violencia y por la Dignidad Humana y Centro para el Desarrollo Integral de la Mujer A. C., representantes de las presuntas víctimas, presentaron su escrito de solicitudes, argumentos y pruebas.

Además de los alegatos presentados por la Comisión, las organizaciones representantes solicitaron ampliar el número de víctimas a once mujeres y el pronunciamiento de la Corte sobre la supuesta detención arbitraria, tortura y violaciones al debido proceso de tres personas más.

Adicionalmente a los artículos invocados por la Comisión, las organizaciones representantes solicitaron a la Corte declarar al Estado responsable por la violación de los derechos consagrados en los artículos 7 (derecho a la libertad personal) y 11 (derecho a la dignidad y a la honra) de la Convención Americana, todos ellos en relación con las obligaciones generales que se derivan de los artículos 1.1 y 2 de la misma, así como el artículo 7 de la Convención Belém do Pará, en conexión con los artículos 8 (adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para la protección de los derecho de las mujeres) y 9 (obligación de tomar en cuenta las condiciones de vulnerabilidad de las mujeres para la adopción de medidas internas) del mismo instrumento. Además, solicitaron el reconocimiento de la violación del derecho consagrado en el artículo 5 (derecho a la integridad personal) de la Convención Americana, en perjuicio de las tres presuntas víctimas identificadas por la Comisión.

#### III. Resolución y reparaciones

La Corte recordó que es un principio de Derecho Internacional que toda violación de una obligación internacional que haya producido daño comporta el deber de repararlo adecuadamente. Esa obligación se regula por el Derecho Internacional. En sus decisiones a este respecto, la Corte se ha basado en el artículo 63.1 de la Convención Americana.

La Corte reiteró que aquéllos que han sido declarados víctimas de una violación de un derecho reconocido en la Convención son considerados "parte lesionada". En este caso el Tribunal declaró que el Estado violó los derechos humanos de Claudia Ivette González, Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos Monárrez, así como los de sus familiares, por lo que serán considerados como "parte lesionada" y beneficiarios de las reparaciones ordenadas en la sentencia.

La Corte explicó que el concepto de "reparación integral" implica el restablecimiento de la situación anterior y la eliminación de los efectos que la violación produjo, así como una indemnización como compensación por los daños causados. Sin embargo, teniendo en cuenta la situación de discriminación estructural en la que se enmarcan los hechos ocurridos en el presente caso y que fuere conocida por el Estado, las reparaciones deben tener una vocación transformadora de dicha situación, de tal forma que las mismas tengan un efecto no solo restitutivo sino también correctivo.













GOBIERNO FEDERAL

En este sentido, declaró la Corte que no era admisible una restitución a la misma situación estructural de violencia y discriminación. Del mismo modo, la Corte recordó que la naturaleza y monto de la reparación ordenada dependen del daño ocasionado en los planos tanto material como inmaterial. Las reparaciones no pueden implicar ni enriquecimiento ni empobrecimiento para la víctima o sus familiares, y deben guardar relación directa con las violaciones declaradas. Una o más medidas pueden reparar un daño específico sin que éstas se consideren una doble reparación.

Conforme a ello, la Corte valoró las medidas de reparación solicitadas por la Comisión y los representantes de forma que éstas: i) se refirieran directamente a las violaciones declaradas por el Tribunal; ii) reparan proporcionalmente los daños materiales e inmateriales; iii) no signifiquen enriquecimiento ni empobrecimiento; iv) restablecieran en la mayor medida de lo posible a las víctimas en la situación anterior a la violación en aquello en que no se interfiera con el deber de no discriminar; v) se orientaran a identificar y eliminar los factores causales de discriminación; vi) se adopten desde una perspectiva de género, tomando en cuenta los impactos diferenciados que la violencia causa en hombres y en mujeres, y vii) consideraran todos los actos jurídicos y acciones alegadas por el Estado en el expediente tendientes a reparar el daño ocasionado.

En primer lugar, la Corte decretó que el Estado deberá conducir eficazmente el proceso penal en curso y, de ser el caso, los que se llegasen a abrir, para identificar, procesar y sancionar a los responsables materiales e intelectuales de la desaparición, maltratos y privación de la vida de las jóvenes González, Herrera y Ramos.

Para ello, señaló una serie de directrices, entre las que resaltan, por contener perspectiva de género, las siguientes: Incluir perspectiva de género en las investigaciones; emprender líneas de investigación específicas respecto a violencia sexual, estudiando los patrones de la zona; utilizar los protocolos y manuales en la materia; ser realizadas por funcionarios altamente capacitados en casos similares y en atención a víctimas de discriminación y violencia por razón de género.

En segundo lugar, la Corte consideró que como forma de combatir la impunidad, el Estado deberá, dentro de un plazo razonable, investigar, por intermedio de las instituciones públicas competentes, a los funcionarios acusados de irregularidades y, luego de un debido proceso, aplicará las sanciones administrativas, disciplinarias o penales correspondientes a quienes fueran encontrados responsables. Asimismo, ordenó al Estado que, dentro de un plazo razonable, realice las investigaciones correspondientes y, en su caso, sancione a los responsables de los actos de hostigamiento llevados a cabo en contra de algunos de los familiares de las víctimas.

Asimismo, señaló que como lo ha dispuesto en otros casos, como medida de satisfacción, el Estado deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación, en un diario de amplia circulación nacional y en un diario de amplia circulación en el estado de Chihuahua, por una sola vez, partes de la Sentencia y los puntos resolutivos de la misma. Adicionalmente, como ha ordenado en ocasiones anteriores, la Sentencia se deberá publicar íntegramente en una página electrónica oficial del Estado, tanto federal como del estado de Chihuahua. Para realizar las publicaciones en los diarios y en Internet se fija el plazo de seis meses, a partir de la notificación de la presente Sentencia.

Señaló, en tercer lugar, que el Estado debe realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional, en relación con los hechos del presente caso, en honor a la memoria de las jóvenes González, Herrera y Ramos. En dicho acto el Estado deberá hacer













GOBIERNO FEDERAL

referencia a las violaciones de derechos humanos declaradas en la presente Sentencia, hayan sido estas reconocidas por el Estado o no.

El acto deberá llevarse a cabo mediante una ceremonia pública y ser transmitido a través de radio y televisión, tanto local como federal. El Estado deberá asegurar la participación de los familiares de las jóvenes González, Herrera y Ramos, que así lo deseen, e invitar al evento a las organizaciones que representaron a los familiares en las instancias nacionales e internacionales.

La realización y demás particularidades de dicha ceremonia pública deben consultarse previa y debidamente con los familiares de las tres víctimas. En cuanto a las autoridades estatales que deberán estar presentes o participar en dicho acto, el Tribunal, como lo ha hecho en otros casos, señala que deberán ser de alto rango.

En cuarto lugar, estimó pertinente que el Estado levante un monumento en memoria de las mujeres víctimas de homicidio por razones de género en Ciudad Juárez, entre ellas las víctimas de este caso, como forma de dignificarlas y como recuerdo del contexto de violencia que padecieron y que el Estado se compromete a evitar en el futuro. El monumento se develará en la misma ceremonia en la que el Estado reconozca públicamente su responsabilidad internacional y deberá ser construido en el campo algodonero en el que fueron encontradas las víctimas de este caso.

A pesar de que el Estado ha tomado distintas medidas para combatir la situación de Ciudad Juárez, la Corte afirmó no contar con información suficiente y actualizada para poder evaluar si a través de dichos actos jurídicos, instituciones y acciones: i) se ha generado una efectiva prevención e investigación de los casos de violencia contra la mujer y homicidios por razones de género; ii) los responsables han sido procesados y sancionados, y iii) las víctimas han sido reparadas; todo ello en el marco del contexto que ha sido probado en el presente caso.

En particular, no pudo pronunciarse sobre la existencia de una política integral para superar la situación de violencia contra la mujer, discriminación e impunidad, sin información sobre las fallas estructurales que atraviesan estas políticas, los problemas en sus procesos de implementación y sus resultados sobre el goce efectivo de derechos por parte de las víctimas de dicha violencia.

Además, mencionó no contar con indicadores de resultado respecto a cómo las políticas implementadas por el Estado puedan constituir reparaciones con perspectiva de género, en tanto: i) cuestionen y estén en capacidad de modificar, a través de medidas especiales el statu quo que causa y mantiene la violencia contra la mujer y los homicidios por razones de género; ii) hayan constituido claramente un avance en la superación de las desigualdades jurídicas, políticas y sociales, formales o de facto, que sean injustificadas por causar, fomentar o reproducir los factores de discriminación por razón de género, y iii) sensibilicen a los funcionarios públicos y la sociedad sobre el impacto de los factores de discriminación contra las mujeres en los ámbitos público y privado. Esta insuficiencia de argumentación por parte de la Comisión, los representantes y el Estado, impidió a la Corte pronunciarse respecto a si las políticas públicas actualmente desarrolladas constituyen realmente una garantía de no repetición en cuanto a lo ocurrido en el presente caso.

Por otro lado, y en quinto lugar, la Corte estimó que en el presente caso el Estado debe, en un plazo razonable, continuar con la estandarización de todos sus protocolos, manuales, criterios ministeriales de investigación, servicios periciales y de impartición de justicia, utilizados para investigar todos los delitos que se relacionen con desapariciones, violencia sexual y homicidios de













GOBIERNO FEDERAL

mujeres, conforme al Protocolo de Estambul, el Manual sobre la Prevención e Investigación Efectiva de Ejecuciones Extrajudiciales, Arbitrarias y Sumarias de Naciones Unidas y los estándares internacionales de búsqueda de personas desaparecidas, con base en una perspectiva de género. Al respecto, se deberá rendir un informe anual durante tres años.

En sexto lugar, consideró que el Protocolo Alba, o cualquier otro dispositivo análogo en Chihuahua, si bien corresponde un esfuerzo loable por parte del Estado al ser un programa de localización de las mujeres desaparecidas, debe seguir, entre otros, los siguientes parámetros: i) implementar búsquedas de oficio y sin dilación alguna, cuando se presenten casos de desaparición, como una medida tendiente a proteger la vida, libertad personal y la integridad personal de la persona desaparecida; ii) establecer un trabajo coordinado entre diferentes cuerpos de seguridad para dar con el paradero de la persona; iii) eliminar cualquier obstáculo de hecho o de derecho que le reste efectividad a la búsqueda o que haga imposible su inicio como exigir investigaciones o procedimientos preliminares; iv) asignar los recursos humanos, económicos, logísticos, científicos o de cualquier índole que sean necesarios para el éxito de la búsqueda; v) confrontar el reporte de desaparición con la base de datos de personas desaparecidas, y vi) priorizar las búsquedas en áreas donde razonablemente sea más probable encontrar a la persona desaparecida sin descartar arbitrariamente otras posibilidades o áreas de búsqueda.

Todo lo anterior deberá ser aún más urgente y riguroso cuando la desaparecida sea una niña. Al respecto, se deberá rendir un informe anual durante tres años.

En séptimo lugar, dispuso, como en ocasiones anteriores, la creación de una página electrónica que contendrá la información personal necesaria de todas las mujeres, jóvenes y niñas que desaparecieron en Chihuahua desde 1993 y que continúan desaparecidas. Dicha página electrónica deberá permitir que cualquier individuo se comunique por cualquier medio con las autoridades, inclusive de manera anónima, a efectos de proporcionar información relevante sobre el paradero de la mujer o niña desaparecida o, en su caso, de sus restos. La información contenida en la página electrónica deberá actualizarse permanentemente.

Asimismo, estimó que la racionalidad de crear una base de datos de mujeres y niñas desaparecidas a nivel nacional y la actualización y confrontación de la información genética proveniente de familiares de personas desaparecidas y de cuerpos no identificados responde a la posibilidad de que los cuerpos de algunas mujeres o niñas encontradas en Chihuahua pertenezcan a personas desaparecidas en otras entidades federativas, incluso, otros países. Por ello, como lo ha dispuesto en otros casos, la Corte ordenó: i) la creación o actualización de una base de datos que contenga la información personal disponible de mujeres y niñas desaparecidas a nivel nacional; ii) la creación o actualización de una base de datos con la información personal que sea necesaria, principalmente genética y muestras celulares, de los familiares de las personas desaparecidas que consientan —o que así lo ordene un juez para que el Estado almacene dicha información personal únicamente con objeto de localizar a la persona desaparecida, y iii) la creación o actualización de una base de datos con la información genética y muestras celulares provenientes de los cuerpos de cualquier mujer o niña no identificada que fuera privada de la vida en el estado de Chihuahua. El Estado en todo momento deberá proteger los datos personales contenidos en dichas bases de datos.

Recordó, que no puede confundirse la prestación de los servicios sociales que el Estado brinda a los individuos con las reparaciones a las que tienen derecho las víctimas de violaciones de derechos humanos, en razón del daño específico generado por la violación. En tal sentido, la Corte no consideró como parte de las reparaciones que el Estado alegó haber realizado, los













GOBIERNO FEDERAL

apoyos gubernamentales que no hayan sido dirigidos específicamente a reparar la falta de prevención, impunidad y discriminación atribuibles al Estado en el presente caso. Resaltó que si bien no puede ordenarle al Estado cómo utilizar esos recursos, es importante tener en cuenta que la capacitación que el Estado alega haber proporcionado a sus funcionarios es un sistema de formación continua, y que por ello se debe extender durante un lapso importante para cumplir sus objetivos.

Además, señaló que una capacitación con perspectiva de género implica no solo un aprendizaje de las normas, sino el desarrollo de capacidades para reconocer la discriminación que sufren las mujeres en su ida cotidiana. En particular, las capacitaciones deben generar que todos los funcionarios reconozcan las afectaciones que generan en las mujeres las ideas y valoraciones estereotipadas en lo que respecta al alcance y contenido de los derechos humanos.

En consecuencia, sin perjuicio de la existencia de programas y capacitaciones dirigidas a funcionarios públicos encargados de la impartición de justicia en Ciudad Juárez, así como de cursos en materia de derechos humanos y género, la Corte ordenó que el Estado continúe implementando programas y cursos permanentes de educación y capacitación en: i) derechos humanos y género; ii) perspectiva de género para la debida diligencia en la conducción de averiguaciones previas y procesos judiciales relacionados con discriminación, violencia y homicidios de mujeres por razones de género, y iii) superación de estereotipos sobre el rol social de las mujeres.

Los programas y cursos estarán destinados a policías, fiscales, jueces, militares, funcionarios encargados de la atención y asistencia legal a víctimas del delito y a cualquier funcionario público, tanto a nivel local como federal, que participe directa o indirectamente en la prevención, investigación, procesamiento, sanción y reparación. Dentro de dichos programas permanentes deberá hacerse una especial mención a la presente Sentencia y a los instrumentos internacionales de derechos humanos, específicamente, a los relativos a violencia por razones de género, entre ellos la Convención Belém do Pará y la CEDAW, tomando en cuenta cómo ciertas normas o prácticas en el derecho interno, sea intencionalmente o por sus resultados, tienen efectos discriminatorios en la vida cotidiana de las mujeres. Los programas deberán también incluir estudios sobre el Protocolo de Estambul y el Manual sobre la Prevención e Investigación Efectiva de Ejecuciones Extrajudiciales, Arbitrarias y Sumarias de Naciones Unidas.

El Estado deberá informar anualmente, durante tres años, sobre la implementación de los cursos y capacitaciones.

Además, teniendo en cuenta la situación de discriminación en contra de la mujer reconocida por el Estado, la Corte resaltó que es necesario que éste realice un programa de educación destinado a la población en general del estado de Chihuahua, con el fin de superar dicha situación. A tal efecto, éste deberá presentar un informe anual por tres años, en el que indique las acciones que se han realizado con tal fin. Si bien este Tribunal valora la asistencia médica y psicológica que el Estado ha brindado a algunas de las víctimas, el Estado no demostró que cada uno de los familiares hubiesen recibido o sigan recibiendo algún tratamiento psicológico, psiquiátrico o médico, y no acreditó la calidad de las terapias o las consultas y el progreso obtenido por los pacientes a la fecha.

En noveno lugar, la Corte ordenó, como medida de rehabilitación, que el Estado brinde atención médica, psicológica o psiquiátrica gratuita, de forma inmediata, adecuada y efectiva, a través de













"Este programa es público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este Programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este Programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante las autoridades competentes"

instituciones estatales de salud especializadas, a todos los familiares considerados víctimas por este Tribunal en el caso *sub judice*, si éstos así lo desean.

El Estado deberá asegurar que los profesionales de las instituciones de salud especializadas que sean asignados para el tratamiento de las víctimas valoren debidamente las condiciones psicológicas y físicas de cada víctima y tengan la experiencia y formación suficiente para tratar tanto los problemas de salud físicos que padezcan los familiares como los traumas psicológicos ocasionados como resultado de la violencia de género, la falta de respuesta estatal y la impunidad.

Asimismo, el tratamiento debe prestarse por el tiempo que sea necesario e incluir el suministro de todos los medicamentos que eventualmente requieran.

Ordenó, asimismo, una indemnización económica por concepto de gastos funerarios y gastos de búsqueda.

Recordó que la jurisprudencia internacional ha establecido reiteradamente que una sentencia declaratoria de violación de derechos constituye per se una forma de reparación. No obstante, la Corte estimó pertinente determinar el pago de una compensación por concepto de daños inmateriales a favor de los familiares de las jóvenes Herrera, González y Ramos, considerados víctimas de la violación al artículo 5 (derecho a la integridad personal) de la Convención Americana, en conexión con el artículo 1.1 de la misma.

Asimismo, aunque los representantes no lo hubieren solicitado, el Tribunal consideró que era oportuno ordenar al Estado que indemnice a las jóvenes Herrera, Ramos y González por la falta de garantía de sus derechos a la vida, integridad personal y libertad personal. Para fijar la cantidad correspondiente, la Corte tiene en consideración su jurisprudencia en casos similares; el contexto en el que se produjeron los hechos; la edad de las víctimas y las consiguientes obligaciones especiales del Estado para la protección de la niñez, y la violencia por razones de género que sufrieron las tres víctimas.

Finalmente, explicó que, según su jurisprudencia, las costas y gastos están comprendidos dentro del concepto de reparación consagrado en el artículo 63.1 de la Convención Americana. Precisó que las costas y gastos, a diferencia de las medidas de indemnización, no se otorgan a quienes han sido declaradas víctimas, porque las costas no son una indemnización.

Dependiendo de las circunstancias del caso, corresponde su otorgamiento a la persona o institución que representó a la víctima. El rembolso se justifica en la necesidad de no generar un perjuicio económico para quienes no han cometido la violación. La carga corresponde al Estado en el evento en que se constate su responsabilidad internacional en la materia. Así, condenó al Estado al pago de este concepto también.

La esencia jurídica y ética de ambas sentencias confluyen en la urgente necesidad de transformar el contexto de discriminación estructural que alimenta y perpetúa la discriminación y violencia contra las mujeres. Por ello, las reparaciones deben tener una "vocación transformadora", es decir, un efecto no sólo restitutivo sino también correctivo, pues no sería admisible colocar a las víctimas en "la misma situación estructural de violencia y discriminación" que alentó y hasta toleró la violación a sus derechos.













GOBIERNO FEDERAL

Es decir, esta sentencia plantea el reto de que a través de las reparaciones puedan i) cuestionar y estar en capacidad de modificar el estatus quo que causa y mantiene la violencia contra las mujeres y los homicidios por razones de género (feminicidios), ii) contribuir a superar las desigualdades jurídicas, políticas y sociales, formales o de facto, que sean injustificadas por causar, fomentar o reproducir los factores de discriminación por razón de género y iii) sensibilizar a los funcionarios públicos y la sociedad del impacto de los factores de discriminación contra las mujeres en los ámbitos público y privado.

Las implicaciones de este deber "transformador" no son menores y pasa ineludiblemente por la urgente necesidad de transformar el sistema de procuración y administración de justicia, que no ha sido capaz de proteger ni garantizar plenamente los derechos de las mujeres en situación de violencia, pues la mayoría de estos casos no son formalmente investigados, juzgados o sancionados. Hay un patrón de impunidad sistemático que debe cortarse de fondo.

Si bien el proceso de transición en el que estamos inmersos del sistema penal inquisitorio y escrito, al acusatorio y oral, permitirá transparentar y hacerlo más eficiente, debe dejarse atrás, de una vez y pasa siempre, la interpretación y aplicación del derecho desde una visión patriarcal, machista y misógina. Por ello es importante que este proceso transformador empiece por los propios operadores de este sistema, a través de un profundo proceso de sensibilización y capacitación en el tema; sin su aplicación, los derechos consagrados no pasan de ser meras buenas intenciones.

La falta de medidas de protección a favor de las víctimas en ambas sentencias; la falta de prevención de estos crímenes, pese al pleno conocimiento de la existencia de un patrón de violencia de género que había dejado centenares de mujeres y niñas asesinadas; la falta de respuesta de las autoridades frente a la desaparición de niñas y mujeres; la falta de debida diligencia en la investigación de los asesinatos, así como la denegación de justicia y la falta de reparación adecuada de las víctimas, es decir, el incumplimiento del deber de prevenir diligentemente estos hechos, trajo como consecuencia la responsabilidad internacional del Estado mexicano por violaciones a los derechos de las víctimas bajo su jurisdicción.

No hay lugar a dudas que es obligación del Estado investigar toda violación a los derechos humanos; se incumple este deber cuando no lo hace y tolera que los particulares o grupos de ellos actúen libre o impunemente en menoscabo de esos derechos.

El deber de investigar es una obligación de medio y no de resultado, que debe ser asumida como un deber jurídico propio y no como simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa. Por ello, actuar con la debida diligencia comporta cuatro obligaciones al Estado: prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos. Este deber incluye adoptar las medidas legislativas y de otro tipo necesarias para llevarlas a la práctica: proveer recursos judiciales idóneos para remediar estas violaciones; la inexistencia de estos recursos constituye también responsabilidad internacional del Estado.

Esta obligación, dice la Corte, implica el deber del Estado de organizar todo el aparato gubernamental, -no sólo el penal-, y en general todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera que sean capaces de asegurar jurídicamente a las mujeres su derecho a vivir libres de violencia ya sea en el ámbito público o privado.

Actuar con la debida diligencia adquiere una connotación especial en casos de violencia contra las mujeres y eso implica al menos: adoptar estrategias integrales que permitan superar la gravedad













GOBIERNO FEDERAL

del problema de violencia contra las mujeres y las históricas relaciones desiguales de poder entre mujeres y hombres; la necesidad de contar con entidades altamente especializadas, capacitadas y sensibilizadas en derechos de las mujeres y género; tomar medidas de tipo legislativo para modificar o abolir leyes o reglamentos vigentes para modificar prácticas jurídicas consuetudinarias que alimentan y permiten la violencia; establecer una protección judicial eficaz a la víctima que contemple medidas también para el agresor; impulsar la capacitación en derechos de las mujeres y género a los operadores del sistema de justicia; aplicar estándares internacionales en sus resoluciones judiciales; implementar programas educativos al público en general que incidan en la modificación de los patrones socioculturales que vulneran los derechos de las mujeres; crear programas de apoyo a las víctimas y sus familias y un mecanismo de investigación y recopilación de estadísticas, que permita el diseño y ejecución de políticas públicas.

Por eso es fundamental que en el ámbito nacional se actúe contra los agentes del Estado que no cumplan con estas obligaciones. Combatir la violencia institucional, por acción u omisión de sus agentes, debe ser también parte fundamental de esta estrategia transformadora.

En el terreno legislativo, esta sentencia ha puesto de manifiesto la necesidad de redoblar los esfuerzos en la armonización legislativa nacional con los estándares internacionales de derechos humanos, pero también la necesidad de contar con un instrumento jurídico que establezca los procedimientos y las instancias responsables de la implementación en el ámbito interno de las resoluciones de los organismos de derechos humanos de la ONU o del Sistema Interamericano que no deje lugar a dudas o interpretaciones evasivas. Esta legislación debe considerar también la creación de un Fondo Nacional de Reparaciones a Violaciones a los Derechos Humanos, del que puedan acceder las víctimas y evitar los frecuentes procesos de revictimización por la falta de recursos.

En materia de derechos humanos una sentencia no marca el fin, sino el inicio de un largo y complejo proceso de implementación en el ámbito interno de los compromisos internacionales asumidos por los Estados de manera libre y soberana.

La "vocación transformadora" de esta sentencia debe guiar el actuar del Estado y de la sociedad para saldar una deuda histórica con las mujeres y cambiar el contexto de discriminación estructural que alimenta y fomenta la vergonzosa discriminación y violencia de que son objeto por el solo hecho de ser mujeres.

# ESTATUTO DEL MECANISMO DE SEGUIMIENTO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER "CONVENCIÓN DE BELÉM DO PARÁ" 69

Mecanismo intergubernamental, imparcial y objetivo que permite dar seguimiento y analizar la forma en que la Convención de Belém Do Pará esta siendo implementada en los países de la región, facilita la cooperación entre los Estados Parte entre sí y el conjunto de los Estados Miembros de la Organización de Estados Americanos.

Adoptado en Washington, D.C. el 26 de octubre de 2004 por la Conferencia de Estados Parte.

<sup>&</sup>lt;sup>69</sup> Fuente: Organización de las Naciones Unidas, www.onu.org















#### Propósitos / objetivos

- 1.1 Los propósitos del Mecanismo serán:
- a. Dar seguimiento a los compromisos asumidos por los Estados Parte de la Convención y analizar la forma en que están siendo implementados;
- b. Promover la implementación de la Convención y contribuir al logro de los propósitos establecidos en ella; y
- c. Establecer un sistema de cooperación técnica entre los Estados Parte, el cual estará abierto a otros Estados Miembros y Observadores Permanentes, para el intercambio de información, experiencias y mejores prácticas como medio de actualizar y armonizar sus legislaciones internas, cuando corresponda, y alcanzar otros objetivos comunes vinculados a la Convención. Artículo 2

Principios fundamentales

2.1 El Mecanismo de Seguimiento de los compromisos asumidos por los Estados Parte en la Convención se desarrollará en el marco de los propósitos y principios establecidos en la Carta de la Organización de los Estados Americanos. En tal sentido, las atribuciones de este mecanismo y los procedimientos que emplee deberán tener en cuenta los principios de soberanía, de nointervención y de igualdad jurídica de los Estados, así como la necesidad de respetar la Constitución y los principios fundamentales del ordenamiento jurídico de cada Estado Parte. Artículo 3

Características

- 3.1 El Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención es de carácter intergubernamental y tiene las siguientes características:
- a. Será imparcial y objetivo en su operación y en las conclusiones y recomendaciones que emita;
- b. Garantizará una aplicación justa y un tratamiento igualitario entre los Estados Parte;
- c. Podrá formular recomendaciones a los Estados Parte y dar seguimiento al cumplimiento de las mismas;
- d. Será un ejercicio desarrollado sobre una base consensual y sobre la base del principio de cooperación entre los Estados Parte; y
- e. Establecerá un adecuado equilibrio entre la confidencialidad de la evaluación y la transparencia del proceso.

Artículo 4 Miembros

4.1 Todos los Estados Parte de la Convención serán miembros, estarán representados y participarán en el mecanismo de seguimiento. Los Estados Miembros de la OEA que no sean parte de la Convención, y que así lo soliciten, podrán participar en calidad de observadores.













"Este programa es público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este Programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este Programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante las autoridades competentes"

# CONVENCIÓN INTERAMERICANA SOBRE LA CONCESIÓN DE LOS DERECHOS CIVILES DE LA MUJER<sup>70</sup>

Aprobada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos el 30 de abril de 1948. Aprobada por el Senado el 24 de diciembre de 1953. Ratificada por México el 11 de agosto de 1954. Publicada en el Diario Oficial el 16 de noviembre del mismo año.

El instrumento reconoce que la mujer tiene derecho a la igualdad con el hombre en el orden civil. Siguiendo una lógica argumentativa hasta cierto punto anacrónica producto del contexto histórico en el que se inserta, reconoce que "mucho antes de reclamar sus derechos, -la mujer- ha sabido cumplir noblemente todas sus responsabilidades como compañera del hombre<sup>71</sup>"

## Artículo 1

Los Estados Americanos convienen en otorgar a la mujer los mismos derechos civiles de que goza el hombre.

#### Artículo 2

La presente Convención queda abierta a la firma de los Estados Americanos y será ratificada de conformidad con sus respectivos procedimientos constitucionales. El instrumento original, cuyos textos en español, inglés, portugués y francés son igualmente auténticos, será depositado en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, la cual enviará copias certificadas a los gobiernos para los fines de su ratificación. Los instrumentos de ratificación serán depositados en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, y ésta notificará dicho depósito a los gobiernos signatarios. Tal notificación valdrá como canje de ratificaciones.

# CONVENCIÓN SOBRE IGUAL REMUNERACIÓN PARA HOMBRES Y MUJERES POR IGUAL TRABAJO<sup>72</sup>

Instrumento normativo que persigue la finalidad de erradicar la discriminación en lo que respecta a las condiciones salariales y de empleo para las mujeres. Desde siempre, los trabajos efectuados por las mujeres suelen ser menos remunerados que los desempeñados por los hombres. Cuando un trabajo requiere el mismo nivel de cualificación, las mismas exigencias y esfuerzos, deberá recibir el mismo pago y las mismas condiciones.

Así mismo, el salario también debe ser igual si el trabajo realizado es de igual valor, que es la postura esencial del concepto de igual remuneración por un trabajo de igual valor.

Comparar el valor del trabajo consiste en examinar la manera de remunerar equitativamente puestos de trabajo diferentes que requieren los mismos niveles de exigencias, esfuerzo y responsabilidad.

Existen varias clases de discriminación, tanto en el seno de un determinado lugar de trabajo como entre los lugares de trabajo. El Convenio nº 100 de la OIT así como su Recomendación Nº 90 y

<sup>&</sup>lt;sup>70</sup> Ibídem.

<sup>71</sup> lbídem.

<sup>&</sup>lt;sup>72</sup> Ibídem.













"Este programa es público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este Programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este Programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante las autoridades competentes"

otros instrumentos de los derechos humanos establecen que la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor es un derecho humano fundamental.

La desigualdad salarial entre mujeres y hombres es un problema presente tanto en el sector de la educación como en el sector público, a pesar de que en la mayoría de los países existe una legislación, así como instrumentos necesarios (pautas de evaluación para comparar los trabajos, tablas de determinación de salario independientes del género, entre otros) que facilitan la existencia de la igualdad salarial. La equidad de remuneración reconoce la discriminación, y toma medidas para ponerle fin, con respecto al salario y las condiciones de empleo de las mujeres. La equidad de remuneración requiere sistemas de remuneración que erradiquen toda discriminación o desventaja por razones de género.

La equidad de remuneración forma parte de un programa de desarrollo más amplio. Se vincula con la cuestión de la lucha contra la pobreza y en favor del desarrollo sostenible. El aumento de los ingresos de las mujeres probablemente se traduciría en mejores inversiones en salud y educación. Asimismo, el mejoramiento de los servicios públicos beneficiaría a las mujeres, puesto que son ellas las primeras usuarias.

# CONVENCIÓN SOBRE LA NACIONALIDAD DE LAS MUJERES CASADAS<sup>73</sup>

El instrumento legal en comento, reconoce conflictos de ley y de práctica en materia de nacionalidad a causa de las disposiciones sobre la pérdida y adquisición de la nacionalidad de la mujer como resultado del matrimonio, de su disolución, o del cambio de nacionalidad del marido durante el matrimonio.

## **ARTICULO 1**

Los Estados contratantes convienen en que ni la celebración ni la disolución del matrimonio entre nacionales y extranjeros, ni el cambio de nacionalidad del marido durante el matrimonio, podrán afectar automáticamente a la nacionalidad de la mujer.

#### ARTICULO 2

Los Estados contratantes convienen en que el hecho de que uno de sus nacionales adquiera voluntariamente la nacionalidad de otro Estado o el de que renuncie a su nacionalidad no impedirá que la cónyuge conserve la nacionalidad que posee.

## **ARTICULO 3**

- 1. Los Estados contratantes convienen en que una mujer extranjera casada con uno de sus nacionales podrá adquirir, si lo solicita, la nacionalidad del marido, mediante un procedimiento especial de naturalización privilegiada, con sujeción a las limitaciones que puedan imponerse por razones de seguridad y de interés público.
- 2. Los Estados contratantes convienen en que la presente Convención no podrá interpretarse en el sentido de que afecte a la legislación o la práctica judicial que permitan a la mujer extranjera de uno de sus nacionales adquirir de pleno derecho, si lo solicita, la nacionalidad del marido.

CONVENCIÓN SOBRE EL CONSENTIMIENTO PARA EL MATRIMONIO, LA EDAD MÍNIMA PARA CASARSE Y EL REGISTRO DE MATRIMONIOS<sup>74</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>73</sup> Ibídem.

<sup>&</sup>lt;sup>74</sup> Ibídem.















El instrumento referido reconoce que ciertas costumbres, antiguas leyes y prácticas referentes al matrimonio y a la familia son incompatibles con los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas y en la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Reafirma que todos los Estados, incluso los que hubieren contraído o pudieren contraer la obligación de administrar territorios no autónomos o en fideicomiso hasta el momento en que éstos alcancen la independencia, deben adoptar todas las disposiciones adecuadas con objeto de abolir dichas costumbres, antiguas leyes y prácticas, entre otras cosas, asegurando la libertad completa en la elección del cónyuge, aboliendo totalmente el matrimonio de los niños y la práctica de los esponsales de las jóvenes antes de la edad núbil, estableciendo con tal fin las penas que fueren del caso y creando un registro civil o de otra clase para la inscripción de todos los matrimonios.

## Artículo 1

- 1. No podrá contraerse legalmente matrimonio sin el pleno y libre consentimiento de ambos contrayentes, expresado por éstos en persona, después de la debida publicidad, ante la autoridad competente para formalizar el matrimonio y testigos, de acuerdo con la ley.
- 2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1 supra, no será necesario que una de las partes esté presente cuando la autoridad competente esté convencida de que las circunstancias son excepcionales y de que tal parte, ante una autoridad competente y del modo prescrito por la ley, ha expresado su consentimiento, sin haberlo retirado posteriormente.

## Artículo 2

Los Estados partes en la presente Convención adoptarán las medidas legislativas necesarias para determinar la edad mínima para contraer matrimonio. No podrán contraer legalmente matrimonio las personas que no hayan cumplido esa edad, salvo que la autoridad competente por causas justificadas y en interés de los contrayentes, dispense el requisito de la edad.

# PROGRAMA INTERAMERICANO SOBRE LA PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LA MUJER Y LA EQUIDAD E IGUALDAD DE GÉNERO. OEA / CIM<sup>75</sup>

Instrumento aprobado mediante la resolución AG/RES. 1941 (XXXIII-O/03) de la Organización de Estados Americanos, de fecha, 10 de junio de 2003.

El Programa Interamericano tiene los siguientes objetivos:

#### Generales:

- 1. Integrar sistemáticamente la perspectiva de género en todos los órganos y organismos y entidades del sistema interamericano.
- 2. Alentar a los Estados Miembros de la OEA a formular políticas públicas, estrategias y propuestas dirigidas a promover los derechos humanos de la mujer y la igualdad de género en todas las esferas de la vida pública y privada, considerando su diversidad y ciclos de vida.

<sup>&</sup>lt;sup>75</sup> Fuente: Organización de Estados Americanos, www.oea.org















- 3. Hacer de la cooperación internacional y de la cooperación horizontal entre los Estados Miembros, uno de los instrumentos de implementación del presente programa.
- 4. Fortalecer las relaciones y fomentar las actividades de cooperación solidaria y de coordinación con otros órganos regionales e internacionales y organizaciones de la sociedad civil que trabajan en las Américas, con el propósito de asegurar una política eficaz y un manejo óptimo de los recursos.
- 5. Promover la participación plena e igualitaria de la mujer en todos los aspectos del desarrollo económico, social, político y cultural.

## Específicos:

Promover la equidad e igualdad de género y los derechos humanos de la mujer afianzando e impulsando:

- 1. La igualdad jurídica, real y formal, de la mujer.
- 2. El acceso pleno e igualitario de la mujer a los beneficios del desarrollo económico, social, político y cultural.
- 3. El acceso pleno e igualitario de la mujer al trabajo y a los recursos productivos.
- 4. La participación plena e igualitaria de la mujer en la vida política del país y en la toma de decisiones a todos los niveles.
- 5. El acceso pleno e igualitario de la mujer a todos los niveles del proceso educativo, así como a las diversas disciplinas de estudio.
- 6. El acceso pleno de la mujer a servicios de atención médica durante todo su ciclo de vida, que abarquen, conforme se requiera, la salud física, emocional y mental.
- 7. El derecho de toda mujer a una vida libre de abuso y violencia en todas sus manifestaciones, tanto en el ámbito público como en el privado.
- 8. La eliminación de patrones culturales y estereotipos que denigran la imagen de la mujer, en particular en los materiales educativos y los que se difunden a través de los medios de comunicación.

#### IV. Líneas de acción

La ejecución del presente Programa será responsabilidad de los gobiernos de los Estados Miembros y de la OEA. Asimismo, esta ejecución se coordinará con los mecanismos nacionales encargados de las políticas de la mujer y con la contribución de la sociedad civil, teniendo en consideración las respectivas acciones a desarrollar.

Las siguientes líneas de acción coadyuvan al cumplimiento de aquellas emanadas de los mandatos de las Cumbres de las Américas, el Plan Estratégico de Acción de la CIM, el Programa Bienal de Trabajo de la CIM, el Plan de Acción de la CIM para la Participación de la Mujer en las Estructuras de Poder y de Toma de Decisiones, los mandatos de la Asamblea General de la OEA,















la Plataforma de Acción de Beijing y el Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe 1995-2001 de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- 1. RECOMENDAR A LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS EL DESARROLLO DE LAS SIGUIENTES ACCIONES
- 1.1. Formular políticas públicas y estrategias e implementar acciones dirigidas a promover los derechos humanos de la mujer y la igualdad de género en todas las esferas de la vida pública y privada, considerando su diversidad y ciclos de vida, mediante la incorporación de una perspectiva de género.
- 1.2. Promover el estudio, y de ser el caso la revisión de las legislaciones nacionales, para asegurarse que cumplan con las obligaciones asumidas en los tratados y convenciones internacionales en materia de derechos humanos de la mujer, adoptados y ratificados por los Estados Miembros, juntamente con la adopción de medidas que garanticen su efectivo cumplimiento. Se procurará alcanzar con renovado vigor, y por todos los medios posibles, la igualdad jurídica entre el hombre y la mujer a cuyo fin se impulsará la eliminación de las leyes discriminatorias contra la mujer que aún existan y la real y efectiva aplicación de las ya vigentes que consagran la igualdad jurídica de la mujer. En este sentido, se evaluarán los progresos alcanzados en el año 2002.
- 1.3 Promover, asimismo, el estudio y de ser el caso, la revisión de las legislaciones nacionales para estimular que se dé cumplimiento a otros compromisos internacionales adoptados por las conferencias regionales y mundiales en las que ellos hayan participado o que hayan sido aprobados por sus legislaturas, con el objetivo de asegurar la igualdad y la equidad de género.
- 1.4 Crear o en su caso, fortalecer las instituciones nacionales responsables del desarrollo de la mujer, proveerlas de recursos humanos, financieros y materiales suficientes y asignarles autoridad al más alto nivel de la administración, para asegurar la integración de la perspectiva de género y la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en las políticas públicas relacionadas con todas las esferas de la sociedad, y del gobierno.
- 1.5 Incorporar la perspectiva de género como parte integral de los programas, acciones, instrumentos, y agendas de los eventos nacionales e internacionales, en especial en las reuniones a nivel ministerial.
- 1.6 Fortalecer la difusión masiva de los derechos humanos de la mujer, incluyendo aquellos contenidos en las convenciones internacionales que los consagran, para que en conocimiento de estos, la mujer esté en condiciones de exigir su cumplimiento. La difusión se hará en las formas y lenguajes apropiados, adecuados incluso a mujeres con discapacidades y adaptados a las realidades de las mujeres de cada país de la región, inter alia, mujeres de zonas urbanas y rurales, mujeres indígenas y mujeres de diferentes etnias y edades y mujeres migrantes.
- 1.7 Fortalecer a la CIM como principal foro generador de políticas hemisféricas para la promoción de los derechos de la mujer y la igualdad de género, y dotarla de recursos técnicos, humanos y financieros, inclusive por medio de contribuciones voluntarias, a fin de que promueva las iniciativas necesarias para implementar los objetivos y hacer el seguimiento de este programa.
- 1.8 Implementar el Plan de Acción de la CIM para la Participación de la Mujer en las Estructuras de Poder y de Toma de Decisiones.















- 1.9 Promover la adopción, según sea el caso, de medidas de acción positiva, de carácter legislativo, administrativo y judicial dirigidas a lograr la igualdad de oportunidades para las mujeres en todas las estructuras de la sociedad.
- 1.10 Desarrollar mecanismos que permitan el fácil y oportuno acceso de las mujeres a la justicia, en particular a aquellas de menores ingresos o sin ingresos, adoptando medidas que doten de mayor transparencia, eficiencia y eficacia a la labor jurisdiccional.
- 1.11 Sistematizar y apoyar el intercambio de información en los temas de derechos humanos de la mujer e igualdad de género y facilitar la transferencia directa de experiencias entre los países, instituciones y organizaciones que actúan en estos temas.
- 1.12 Poner en marcha campañas de sensibilización e implementar programas para promover la igualdad de género y la igualdad de oportunidades en todos los niveles de los sistemas educativos nacionales, formales y no formales.
- 1.13 Apoyar la provisión de actividades de educación y capacitación continua en materia de género para funcionarios judiciales y legislativos y oficiales de la policía de ambos sexos dentro de los objetivos de este programa.
- 1.14 Desarrollar vínculos estratégicos con organizaciones de la sociedad civil para intercambiar información y compartir experiencias exitosas relacionadas con la incorporación de la perspectiva de género.
- 1.15 Incluir, de ser necesario, dentro de sus programas o Planes Nacionales de la Mujer, los objetivos y líneas de acción señaladas en el presente Programa.
- 1.16 Asegurar el acceso igualitario de la mujer al empleo y a los recursos productivos, tales como el crédito y la tierra.
- 1.17 Promover políticas destinadas a asegurar igual pago por igual trabajo entre mujeres y hombres, como así también igual pago por trabajo de igual valor.
- 1.18 Estimular el reconocimiento del valor económico creado por el trabajo no remunerado, entre otros el de la mujer en el hogar.
- 1.19 Promover un cambio cultural que involucre a todos los segmentos de la sociedad en el proceso de potenciación de la mujer y en la búsqueda de la igualdad de género, incorporando particularmente a los hombres como parte integrante y activa de este cambio.

# AÑO INTERNACIONAL DE LA MUJER (MÉXICO 1975).

La primera conferencia mundial sobre la condición jurídica y social de la mujer se convocó en México D.F. para que coincidiera con el Año Internacional de la Mujer, en 1975, observado para recordar a la comunidad internacional que la discriminación contra la mujer seguía siendo un problema en buena parte del mundo. La Conferencia, conjuntamente con el Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer (1976-1985) proclamado por la Asamblea General cinco meses después a instancias de la Conferencia, inició una nueva era de esfuerzos a escala mundial para promover el adelanto de la mujer al abrir un diálogo de alcance mundial sobre la igualdad entre los















géneros. Se dio inicio a un proceso - un proceso de aprendizaje - que comprendería las deliberaciones, la negociación, el establecimiento de objetivos, la identificación de obstáculos y el examen del progreso alcanzado.

La Conferencia de México fue convocada por la Asamblea General de las Naciones Unidas para concentrar la atención internacional en la necesidad de elaborar objetivos orientados hacia el futuro, estrategias y planes de acción eficaces para el adelanto de la mujer. Con ese fin, la Asamblea General identificó tres objetivos que se convertirían en la base de la labor de las Naciones Unidas en beneficio de la mujer:

- La igualdad plena de género y la eliminación de la discriminación por motivos de género;
- La integración y plena participación de la mujer en el desarrollo;
- Una contribución cada vez mayor de la mujer al fortalecimiento de la paz mundial.

#### **CONFERENCIA DE COPENHAGUE 1980**

En esta Conferencia se reconoció que había disparidad entre los derechos garantizados y la capacidad de la mujer para ejercerlos. Se establecieron tres esferas en las que precisaba establecer medidas de igualdad, desarrollo y paz:

- Igualdad de acceso a la educación;
- Igualdad en las oportunidades de empleo
- Igualdad en servicios adecuados de atención a la salud.

#### **CONFERENCIA NAIROBI 1985**

El movimiento en favor de la igualdad entre los géneros había alcanzado un reconocimiento verdaderamente mundial cuando se convocó en Nairobi la tercera conferencia mundial sobre la mujer, la Conferencia Mundial para el Examen y la Evaluación de los Logros del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz, en 1985. Como 15.000 representantes de organizaciones no gubernamentales asistieron al Foro de organizaciones no gubernamentales que se celebró paralelamente, muchos se refirieron a la Conferencia como "el nacimiento del feminismo a escala mundial".

El movimiento de las mujeres, se había convertido en una fuerza internacional unificada bajo la bandera de la igualdad, el desarrollo y la paz. Tras ese acontecimiento decisivo había un decenio de trabajo. Mediante el proceso de debate, negociación y revisión se había reunido un cúmulo de información, conocimientos y experiencia.

## DECLARACIÓN SOBRE ELIMINACIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER

La Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1993, demuestra el reconocimiento y la comprensión internacionales de que la violencia contra la mujer es una violación de los derechos humanos y una forma de discriminación contra la mujer.

En la Plataforma de Acción adoptada en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, se define la violencia contra la mujer como una de las 12 esferas de especial















preocupación que deben ser objeto de particular hincapié por parte de los gobiernos, la comunidad internacional y la sociedad civil.

En su 420 período de sesiones, celebrado en 1998, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de las Naciones Unidas propuso nuevas medidas e iniciativas que deberían aplicar los Estados Miembros y la comunidad internacional para poner fin a la violencia contra la mujer, incluida la incorporación de una perspectiva de género en todas las políticas y programas pertinentes. Entre las conclusiones convenidas del período de sesiones figuran medidas destinadas a prestar apoyo a la labor de las organizaciones no gubernamentales, combatir todas las formas de trata de mujeres y niñas, promover y proteger los derechos de los trabajadores migrantes, en particular las mujeres y los niños, y promover las actividades coordinadas de investigación sobre la violencia contra la mujer.

Desde la celebración de la Conferencia de Beijing cinco años atrás, se han adoptado importantes medidas en el plano internacional para eliminar la violencia contra la mujer:

En el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, aprobado por la Asamblea General el 6 de octubre de 1999, se establece el derecho de la mujer de pedir reparación por la violación de sus derechos humanos, incluida la violencia basada en el género.

La Asamblea General aprobó en 1997 las Estrategias y Medidas Prácticas Modelo para la eliminación de la violencia contra la mujer en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal.

Al igual que los tribunales penales internacionales para la ex Yugoslavia y Ruanda, el estatuto de la Corte Penal Internacional, aprobado en junio de 1998, contiene disposiciones específicas relativas a los delitos basados en el género.

Un proyecto de protocolo de un nuevo tratado propuesto, una convención de las Naciones Unidas para la supresión de la delincuencia organizada transnacional, versa concretamente sobre la trata de seres humanos, en particular de mujeres y niños.

## Violencia en el hogar

La violencia en el hogar, especialmente los golpes a la cónyuge, es tal vez la forma más generalizada de violencia contra la mujer. En países en que se realizan estudios fiables en gran escala sobre la violencia basada en el género, se informa de que más del 20% de las mujeres han sido víctimas de maltrato por los hombres con los que viven.

De acuerdo con el Informe sobre el Desarrollo Mundial 1993 del Banco Mundial, las violaciones y la violencia en el hogar culminan en la pérdida de más años de vida saludable, entre las mujeres de 15 a 44 años de edad, que el cáncer mamario, el cáncer del cuello del útero, el parto obstruido, la guerra o los accidentes de tránsito.

En respuesta a la Plataforma de Acción de Beijing, los Estados Miembros de las Naciones Unidas y la comunidad internacional han tratado de encontrar la manera de combatir más eficazmente la violencia en el hogar:

Muchos Estados han promulgado leyes en que se reconoce que la violencia ejercida por los maridos debe ser tratada de la misma forma que la ejercida por extraños. En Suecia esos actos se















definen como graves violaciones de la integridad de la mujer, y se someten a penas más severas que en los casos en que esos mismos actos sean realizados por extraños.

Austria, Belarús, Bután, Hungría, México, Portugal y Seychelles han decidido, por primera vez, considerar delito la violencia sexual ejercida contra las mujeres por sus maridos.

En Sri Lanka, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) ha trabajado en estrecha colaboración con las autoridades y las organizaciones no gubernamentales para prevenir la violencia en el hogar mediante la educación del público utilizando los medios de información y celebrando cursos prácticos destinados a sensibilizar a los miembros del poder judicial y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

Belarús, Polonia, la Federación de Rusia y Zimbabwe figuran entre los Estados que han tratado de introducir servicios, como los hogares de acogida y las líneas telefónicas especiales, para ofrecer apoyo a las víctimas de la violencia.

Estados como Argelia y Brunei Darussalam han creado dependencias, en sus departamentos de policía, encargadas de combatir la violencia en el hogar.

Islandia ha creado un proyecto experimental de dos años de duración, titulado "Hombres de responsabilidad", destinado a los hombres violentos. El proyecto es supervisado cotidianamente por la Cruz Roja de Islandia y se someterá a evaluación cuando haya terminado.

## **CONFERENCIA MUNDIAL SOBRE LA MUJER-BEIJING 1995**

Reseña de las recomendaciones:

- -Revisar, adoptar y mantener políticas macroeconómicas y estrategias de desarrollo que consideren las necesidades de la mujer y apoyen sus esfuerzos por superar la pobreza.
- -Revisar leyes y prácticas que limiten al acceso a la mujer a los recursos económicos.
- -Brindar acceso a mecanismos de ahorro y crédito.
- -Realizar investigaciones que permitan superar la pobreza.
- -Asegurar la igualdad de acceso a la educación.
- -Eliminar el analfabetismo entre las mujeres de todo el mundo.
- -Fomentar el acceso de las mujeres y niñas a la formación profesional, ciencia, tecnología y educación permanente.
- -Establecer sistemas de educación y capacitación no discriminatorios.
- -Asignar los recursos suficientes para reformar la educación.
- -Fomentar el acceso de la mujer durante toda su vida a servicios sanitarios e información, gratuitos o de bajo costo y de buena calidad.















- -Fortalecer los programas de prevención de la salud de las mujeres.
- -Reducir la mortalidad relacionada con la maternidad.
- -Tomar iniciativas que consideren a la mujer para hacer frente a enfermedades de transmisión sexual, SIDA y cuestiones relacionadas con lo reproductivo.
- -Promover la investigación y difusión de información sobre la salud de la mujer, aumentar los recursos y supervisar el seguimiento de la salud de la mujer.
- -Adoptar medidas para prevenir y eliminar la violencia contra la mujer.
- -Estudiar las causas de violencia contra la mujer y elaborar estrategias de prevención.
- -Adoptar medidas para eliminar la trata de mujeres. Prestar asistencia y rehabilitación a las mujeres víctimas de la violencia.
- -Reducir las consecuencias de conflictos de toda índole sobre la mujer.
- -Sancionar a los miembros de las fuerzas de seguridad o cualquier agente del Estado que cometa actos de violencia sobre la mujer.
- -Fomentar la participación de la mujer en la solución de conflictos y en la dirección de actividades relacionadas con la paz.
- -Reducir los gastos militares y la disposición de armamentos e instrumentos de violencia contra la mujer.
- -Brindar protección, asistencia y capacitación a las mujeres desplazadas y refugiadas.
- -Promover en la mujer: la autosuficiencia, acceso al empleo, comercio y mercado, condiciones de trabajo apropiadas y control de los recursos económicos; en condiciones de igualdad con el hombre.
- -Proporcionar a las mujeres de bajos ingresos servicios comerciales, acceso a mercados, información y tecnología.
- -Reforzar la capacidad económica de la mujer.
- -Eliminar todo tipo de discriminación laboral.
- -Armonizar, a través de la creación de un ambiente de trabajo flexible, las responsabilidades laborales y familiares de mujeres y hombres.
- -Garantizar a la mujer igualdad de acceso y participación en las estructuras de poder y en la adopción de decisiones.
- -Aumentar la capacidad de la mujer de participar en la adopción de decisiones y niveles directivos.















- -Crear o fortalecer mecanismos nacionales y otros órganos gubernamentales.
- -Integrar las perspectivas relacionadas con el género en toda legislación, política, programa o proyecto.
- -Preparar y difundir la información desglosada por sexo.
- -Promover y proteger los derechos humanos de la mujer, mediante la aplicación de los instrumentos internacionales, especialmente la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer.
- -Garantizar la igualdad y no discriminación ante la ley.
- -Fomentar la adquisición de conocimientos jurídicos elementales.
- -Fomentar el acceso de la mujer a la expresión de sus ideas y a la adopción de decisiones en los medios de difusión y comunicación.
- -Fomentar una imagen positiva, equilibrada y no estereotipada de la mujer en los medios de difusión.
- -Lograr la participación de la mujer en las decisiones relativas al medio ambiente.
- -Asegurar la integración de las preocupaciones y perspectivas relacionadas con el género en las políticas y programas en favor del ambiente.
- -Establecer mecanismos, regionales, nacionales e internacionales para evaluar los efectos de las políticas de desarrollo y medio ambiente en la mujer.
- -Eliminar toda forma de discriminación contra la niña.
- -Eliminar actitudes y prácticas culturales perjudiciales para la niña
- -Intensificar la conciencia pública del valor, necesidades y derechos de toda niña. Reforzar la autoestima y dignidad de la niña.
- -Eliminar la discriminación contra la niña en el ámbito de la salud, nutrición, educación y formación profesional.
- -Eliminar la explotación del trabajo infantil y proteger a las niñas que trabajan.

## PLATAFORMA DE ACCIÓN DE PEKÍN

La Plataforma de Acción, aprobada por unanimidad en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer conjuntamente con la Declaración de Beijing, constituye un programa para la potenciación del papel de la mujer.

En la Plataforma de Acción de Beijing se define un conjunto de objetivos estratégicos y se explican las medidas que deben adoptar a más tardar para el año 2000 los gobiernos, la













"Este programa es público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este Programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este Programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante las autoridades competentes"

comunidad internacional, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado para eliminar los obstáculos que entorpecen el adelanto de la mujer.

Las 12 esferas de especial preocupación que se identificaron en el documento, consideradas representativas de los principales obstáculos para el adelanto de la mujer, son:

La mujer y la pobreza;

La educación y la capacitación de la mujer;

La mujer y la salud;

La violencia contra la mujer;

La mujer y los conflictos armados;

La mujer y la economía;

La participación de la mujer en el poder y la adopción de decisiones;

Los mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer;

Los derechos humanos de la mujer;

La mujer y los medios de comunicación;

La mujer y el medio ambiente;

La niña.

## CONFERENCIA DE LA MUJER EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

La Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe es un órgano subsidiario de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), convocada con carácter permanente y regular con una frecuencia no superior a tres años, para identificar las necesidades regionales y subregionales de las mujeres, presentar recomendaciones, realizar evaluaciones periódicas de las actividades llevadas a cabo en cumplimiento de los acuerdos y planes regionales e internacionales sobre el tema, y proporcionar un foro para el debate sobre estas materias.

# INSTRUMENTOS NORMATIVOS DEL ÁMBITO NACIONAL

## CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS<sup>76</sup>

**Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

<sup>&</sup>lt;sup>76</sup> Fuente: www.diputados.gob.mx















Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

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.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

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

#### Artículo 4o.

El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará.

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios.

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.















Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural.

Toda persona tiene derecho a la cultura física y a la práctica del deporte. Corresponde al Estado su promoción, fomento y estímulo conforme a las leyes en la materia.

# LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN<sup>77</sup>

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2003

La ley en comento tiene por finalidad prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona en los términos del Artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato. Adicionalmente, el ordenamiento define el marco de coordinación de las autoridades de los tres niveles de gobierno para la consecución de su objeto. Por otra parte, designa al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) como el organismo público encargado de conocer y substanciar los procedimientos derivados de violaciones y omisiones al instrumento legal referido.

**Artículo 10.-** Los órganos públicos y las autoridades federales, en el ámbito de su competencia, llevarán a cabo, entre otras, las siguientes medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades para las mujeres:

- **I.** Incentivar la educación mixta, fomentando la permanencia en el sistema educativo de las niñas y las mujeres en todos los niveles escolares:
- **II.** Ofrecer información completa y actualizada, así como asesoramiento personalizado sobre salud reproductiva y métodos anticonceptivos;
- **III.** Garantizar el derecho a decidir sobre el número y espaciamiento de sus hijas e hijos, estableciendo en las instituciones de salud y seguridad social las condiciones para la atención obligatoria de las mujeres que lo soliciten, y
- **IV.** Procurar la creación de centros de desarrollo infantil y guarderías asegurando el acceso a los mismos para sus hijas e hijos cuando ellas lo soliciten.
- **Artículo 11.-** Los órganos públicos y las autoridades federales, en el ámbito de su competencia, llevarán a cabo, entre otras, las siguientes medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades de las niñas y los niños:
- **I.** Instrumentar programas de atención médica y sanitaria para combatir la mortalidad y la desnutrición infantiles;

<sup>&</sup>lt;sup>77</sup> Ibídem.















- **II.** Impartir educación para la preservación de la salud, el conocimiento integral de la sexualidad, la planificación familiar, la paternidad responsable y el respeto a los derechos humanos;
- III. Promover el acceso a centros de desarrollo infantil, incluyendo a menores con discapacidad;
- **IV.** Promover las condiciones necesarias para que los menores puedan convivir con sus padres o tutores, incluyendo políticas públicas de reunificación familiar para migrantes y personas privadas de la libertad:
- **V.** Preferir, en igualdad de circunstancias, a las personas que tengan a su cargo menores de edad en el otorgamiento de becas, créditos u otros beneficios;
- **VI.** Alentar la producción y difusión de libros para niños y niñas;
- **VII.** Promover la creación de instituciones que tutelen a los menores privados de su medio familiar, incluyendo hogares de guarda y albergues para estancias temporales;
- **VIII.** Promover la recuperación física, psicológica y la integración social de todo menor víctima de abandono, explotación, malos tratos o conflictos armados, y
- **IX.** Proporcionar, en los términos de la legislación en la materia, asistencia legal y psicológica gratuita e intérprete en los procedimientos judiciales o administrativos, en que sea procedente.

# LEY PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TRATA DE PERSONAS<sup>78</sup>

Publicada el 27 de noviembre de 2007 en el Diario Oficial de la Federación.

Tiene por objeto la prevención y sanción de la trata de personas, así como la protección, atención y asistencia a las víctimas de estas conductas con la finalidad de garantizar el respeto al libre desarrollo de la personalidad de las víctimas y posibles víctimas, residentes o trasladadas al territorio nacional, así como a las personas mexicanas en el exterior.

**ARTÍCULO 5.-** Comete el delito de trata de personas quien promueva, solicite, ofrezca, facilite, consiga, traslade, entregue o reciba, para sí o para un tercero, a una persona, por medio de la violencia física o moral, engaño o el abuso de poder para someterla a explotación sexual, trabajos o servicios forzados, esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, servidumbre, o a la extirpación de un órgano, tejido o sus componentes.

La persona que contrate publicidad por cualquier medio de comunicación, así como la persona que publique anuncios, que encuadren en alguna de las conductas del delito de trata de personas será sancionada conforme a lo dispuesto en el artículo 6 de esta ley.

**ARTÍCULO 6.-** A quien cometa el delito de trata de personas se le aplicarán:

I. De seis a doce años de prisión y de quinientos a mil quinientos días multa;

<sup>&</sup>lt;sup>78</sup> Ibídem.















- **II.** De nueve a dieciocho años de prisión y de setecientos cincuenta a dos mil doscientos cincuenta días multa, si el delito es cometido en contra de una persona menor de dieciocho años de edad o en contra de persona que no tenga capacidad para comprender el significado del hecho o capacidad para resistirlo;
- III. Las penas que resulten de las fracciones I y II de este artículo se incrementarán hasta en una mitad:
- a) Si el agente se valiese de la función pública que tuviere o hubiese ostentado sin tener la calidad de servidor público. Además, se impondrá al servidor público la destitución del empleo, cargo o comisión públicos e inhabilitación para desempeñar otro hasta por un tiempo igual al de la pena de prisión impuesta; o cuando la víctima sea persona mayor de sesenta años de edad; o se trate de persona indígena;
- **b)** Cuando el sujeto activo del delito tenga parentesco por consanguinidad, afinidad o civil o habite en el mismo domicilio con la víctima, aunque no existiera parentesco alguno, o sea tutor o curador de la víctima; además, según las circunstancias del hecho, podrá perder la patria potestad, el derecho a alimentos que le correspondiera por su relación con la víctima y el derecho que pudiere tener respecto a los bienes de ésta.

Cuando en la comisión del delito de trata de personas concurra otro delito, se aplicarán las reglas del concurso establecidas en el Libro Primero del Código Penal Federal.

El consentimiento otorgado por la víctima se regirá en términos del artículo 15 fracción III del Código Penal Federal.

- **ARTÍCULO 7.-** La tentativa del delito de trata de personas se sancionará con pena de prisión que no será menor a la pena mínima y podrá llegar hasta las dos terceras partes de la sanción máxima prevista para el delito consumado.
- **ARTICULO 8.-** Cuando un miembro o representante de una persona moral, con excepción de las instituciones públicas del Gobierno Federal, cometa el delito de trata de personas con los medios que, para tal objeto, la misma persona moral le proporcione, de modo que el delito se cometa bajo el amparo o en beneficio de aquélla, el Juzgador impondrá en la sentencia, previo el procedimiento correspondiente, alguna o algunas de las sanciones jurídicas accesorias siguientes:
- I. Suspensión: Que consistirá en la interrupción de la actividad de la persona moral durante el tiempo que determine el Juez en la sentencia, la cual no podrá exceder de cinco años;
- **II.** Disolución: Que consistirá en la conclusión definitiva de toda actividad social de la persona moral, que no podrá volverse a constituir por las mismas personas en forma real o encubierta. La conclusión de toda actividad social se hará sin perjuicio de la realización de los actos necesarios para la disolución y liquidación total. El Juez designará en el mismo acto un liquidador que procederá a cumplir todas las obligaciones contraídas hasta entonces por la persona moral, inclusive las responsabilidades derivadas del delito cometido, observando las disposiciones legales sobre prelación de créditos, conforme a la naturaleza de éstos y de la entidad objeto de la liquidación;
- **III.** Prohibición de realizar determinados negocios u operaciones: Que podrá ser hasta por cinco años, se referirá exclusivamente a las que determine el juzgador, mismas que deberán tener















relación directa con el delito cometido. Los administradores y el comisario de la sociedad serán responsables ante el Juez, del cumplimiento de esta prohibición e incurrirán en las penas que establece el Código Penal Federal por desobediencia a un mandato de autoridad:

- IV. Remoción: Que consistirá en la sustitución de los administradores por uno designado por el Juez, durante un periodo máximo de tres años. Para hacer la designación, el Juez podrá atender la propuesta que formulen los socios o asociados que no hubiesen tenido participación en el delito. Cuando concluya el periodo previsto para la administración sustituta, la designación de los nuevos administradores se hará en la forma ordinaria prevista por las normas aplicables a estos actos; e
- **V.** Intervención: Que consistirá en la vigilancia de las funciones que realizan los órganos de representación de la persona moral y se ejercerá con las atribuciones que la ley confiere al interventor, hasta por tres años.

Al imponer las sanciones jurídicas accesorias previstas en este artículo, el Juez tomará las medidas pertinentes para dejar a salvo los derechos de los trabajadores y terceros frente a la persona jurídica colectiva, así como aquellos otros derechos que sean exigibles frente a otras personas, derivados de actos celebrados con la persona moral sancionada. Estos derechos quedan a salvo, aun cuando el Juez no tome las medidas a que se refiere el párrafo anterior.

**ARTÍCULO 9.-** Cuando una persona sentenciada sea declarada penalmente responsable de la comisión del delito de trata de personas, el Juez deberá condenarla también al pago de la reparación del daño a favor de la víctima. Esta incluirá:

- I. Los costos del tratamiento médico:
- II. Los costos de la terapia y rehabilitación física y ocupacional;
- **III.** Los costos del transporte, incluido el de retorno a su lugar de origen, gastos de alimentación, vivienda provisional y cuidado de personas menores de dieciocho o mayores de sesenta años de edad, así como de quienes no tengan capacidad para comprender el significado del hecho, que tengan alguna capacidad diferente o que sean personas indígenas;
- IV. Los ingresos perdidos;
- **V.** El resarcimiento de los perjuicios ocasionados;
- VI. La indemnización por daño moral; y
- **VII.** El resarcimiento derivado de cualquier otra pérdida sufrida por la víctima que haya sido generada por la comisión del delito.

## LEY GENERAL PARA LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES<sup>79</sup>

Publicada el 2 de agosto de 2006 en el Diario Oficial de la Federación.

<sup>&</sup>lt;sup>79</sup> Ibídem















Tiene por objeto regular y garantizar la igualdad entre mujeres y hombres y proponer los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten a la Nación hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado, promoviendo el empoderamiento de las mujeres. Sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el Territorio Nacional.

# CAPÍTULO TERCERO DE LOS ESTADOS Y EL DISTRITO FEDERAL

Artículo 14.- Los Congresos de los Estados, con base en sus respectivas Constituciones, y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con arreglo a su Estatuto de Gobierno, expedirán las disposiciones legales necesarias para promover los principios, políticas y objetivos que sobre la igualdad entre mujeres y hombres prevén la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Ley.

Artículo 15.- Corresponde a las y los titulares de los Gobiernos Estatales y del Distrito Federal:

- I. Conducir la política local en materia de igualdad entre mujeres y hombres;
- II. Crear y fortalecer los mecanismos institucionales de promoción y procuración de la igualdad entre mujeres y hombres, mediante las instancias administrativas que, se ocupen del adelanto de las mujeres en los Estados y el Distrito Federal;
- III. Elaborar las políticas públicas locales, con una proyección de mediano y largo alcance, debidamente armonizadas con los programas nacionales, dando cabal cumplimiento a la presente Ley, y
- IV. Promover, en coordinación con las dependencias de la Administración Pública Federal la aplicación de la presente Ley.

# CAPÍTULO CUARTO DE LOS MUNICIPIOS

Artículo 16.- De conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y las leyes locales de la materia, corresponde a los Municipios:

- I. Implementar la política municipal en materia de igualdad entre mujeres y hombres, en concordancia con las políticas Nacional y locales correspondientes;
- II. Coadyuvar con el Gobierno Federal y con el gobierno de la entidad federativa correspondiente, en la consolidación de los programas en materia de igualdad entre mujeres y hombres;
- III. Proponer al Poder Ejecutivo de la entidad correspondiente, sus necesidades presupuestarias para la ejecución de los programas de igualdad;
- IV. Diseñar, formular y aplicar campañas de concientización, así como programas de desarrollo de acuerdo a la región, en las materias que esta Ley le confiere, y
- V. Fomentar la participación social, política y ciudadana dirigida a lograr la igualdad entre mujeres y hombres, tanto en las áreas urbanas como en las rurales.













"Este programa es público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este Programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este Programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante las autoridades competentes"

#### LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA

Publicada el 1 de febrero de 2007 en el Diario Oficial de la Federación.

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

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

- I. Instrumentar y articular sus políticas públicas en concordancia con la política nacional integral desde la perspectiva de género para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres;
- II. Ejercer sus facultades reglamentarias para la aplicación de la presente ley;
- III. Coadyuvar en la adopción y consolidación del Sistema;
- IV. Participar en la elaboración del Programa;
- V. Fortalecer e impulsar la creación de las instituciones públicas y privadas que prestan atención a las víctimas;
- VI. Integrar el Sistema Estatal de Prevención, Erradicación y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e incorporar su contenido al Sistema;
- VII. Promover, en coordinación con la Federación, programas y proyectos de atención, educación, capacitación, investigación y cultura de los derechos humanos de las mujeres y de la no violencia, de acuerdo con el Programa;
- VIII. Impulsar programas locales para el adelanto y desarrollo de las mujeres y mejorar su calidad de vida;
- IX. Proveer de los recursos presupuestarios, humanos y materiales, en coordinación con las autoridades que integran los sistemas locales, a los programas estatales y el Programa;
- X. Impulsar la creación de refugios para las víctimas conforme al modelo de atención diseñado por el Sistema;
- XI. Promover programas de información a la población en la materia;
- XII. Impulsar programas reeducativos integrales de los agresores;















- XIII. Difundir por todos los medios de comunicación el contenido de esta ley;
- XIV. Rendir un informe anual sobre los avances de los programas locales;
- XV. Promover investigaciones sobre las causas y las consecuencias de la violencia contra las mujeres;
- XVI. Revisar y evaluar la eficacia de las acciones, las políticas públicas, los programas estatales, con base en los resultados de las investigaciones previstas en la fracción anterior;
- XVII. Impulsar la participación de las organizaciones privadas de dedicadas a la promoción y defensa de los derechos humanos de las mujeres, en la ejecución de los programas estatales;
- XVIII. Recibir de las organizaciones privadas, las propuestas y recomendaciones sobre la prevención, atención y sanción de la violencia contra mujeres, a fin de mejorar los mecanismos para su erradicación;
- XIX. Proporcionar a las instancias encargadas de realizar estadísticas, la información necesaria para la elaboración de éstas;
- XX. Impulsar reformas, en el ámbito de su competencia, para el cumplimiento de los objetivos de la presente ley, así como para establecer como agravantes los delitos contra la vida y la integridad cuando estos sean cometidos contra mujeres, por su condición de género;
- XXI. Celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia, y
- XXII. Las demás aplicables a la materia, que les conceda la ley u otros ordenamientos legales.

Las autoridades federales, harán las gestiones necesarias para propiciar que las autoridades locales reformen su legislación, para considerar como agravantes los delitos contra la vida y la integridad corporal cometidos contra mujeres.

ARTÍCULO 50.- Corresponde a los municipios, de conformidad con esta ley y las leyes locales en la materia y acorde con la perspectiva de género, las siguientes atribuciones:

- I. Instrumentar y articular, en concordancia con la política nacional y estatal, la política municipal orientada a erradicar la violencia contra las mujeres;
- II. Coadyuvar con la Federación y las entidades federativas, en la adopción y consolidación del Sistema:
- III. Promover, en coordinación con las entidades federativas, cursos de capacitación a las personas que atienden a víctimas;
- IV. Ejecutar las acciones necesarias para el cumplimiento del Programa;
- V. Apoyar la creación de programas de reeducación integral para los agresores;
- VI. Promover programas educativos sobre la igualdad y la equidad entre los géneros para eliminar la violencia contra las mujeres:















Este programa es público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provio pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este Programa con fines políticos, electorales, de

- VII. Apoyar la creación de refugios seguros para las víctimas;
- VIII. Participar y coadyuvar en la prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres;
- IX. Llevar a cabo, de acuerdo con el Sistema, programas de información a la población respecto de la violencia contra las mujeres;
- X. Celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia, y
- XI. La atención de los demás asuntos que en materia de violencia contra las mujeres que les conceda esta ley u otros ordenamientos legales.

Como puede advertirse, tanto los instrumentos internacionales como los ordenamientos jurídicos nacionales sientan las bases para que las entidades federativas, concretamente el estado de Querétaro, armonice su legislación local para reconocer los derechos fundamentales de las mujeres y en esa misma medida, establecer políticas públicas y mecanismos institucionales que favorezcan la igualdad sustantiva así como la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia de género.

Por tal motivo, la armonización normativa no debe entenderse como un ejercicio discrecional sino como un mandato legal de inexorable cumplimiento según lo dispuesto por el marco jurídico vigente y aplicable.

# ANÁLISIS DE LOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO

Por virtud de la revisión tanto internacional como nacional en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia de género contra las mujeres podemos advertir que en México, la armonización legislativa permite adicionalmente conocer el impacto de las acciones instrumentadas en las entidades federativas.

Sobre esta base, en alcance al objeto de estudio del presente documento, para el caso del estado de Querétaro, se verificará la armonización existente entre la normatividad internacional, leyes generales y los ordenamientos locales, con la finalidad de conocer el avance legislativo que ha habido en la entidad respecto al reconocimiento y tutela de la igualdad entre mujeres y hombres, la no discriminación y la erradicación de la violencia de género contra las mujeres queretanas.

Como parte de la metodología definida para la realización del estudio de legislación comparada, se analizarán los siguientes ordenamientos del estado de Querétaro de conformidad con los principios, contenidos y recomendaciones del ámbito internacional y nacional con el objeto de identificar áreas de oportunidad que fortalezcan los esfuerzos implementados para la erradicación de la violencia de género contra las mujeres:

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro.
- Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Querétaro.
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Querétaro.















- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro.
- Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Querétaro.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro.
- Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos.
- Ley de Seguridad Pública del Estado de Querétaro.
- Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro.
- Ley de Planeación del Estado de Querétaro.
- Ley de los Trabajadores al Servicio Público del Estado de Querétaro.
- Ley para regularizar la pequeña propiedad de predios rústicos en el Estado de Querétaro.
- Ley para el Manejo de Recursos Públicos del Estado de Querétaro.
- Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Querétaro.
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro.
- Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Estado de Querétaro.
- Ley que crea el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Querétaro.
- Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro.
- Ley del Sistema de Asistencia Social del Estado de Querétaro.
- Ley para la Impartición de Justicia para Adolescentes del Estado de Querétaro.
- Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro.
- Legislación Civil y Penal del Estado de Querétaro.
- Decreto que crea el Instituto Queretano de las Mujeres.
- Plan Querétaro 2010-2015.













GOBIERNO FEDERAL

Por virtud de la dinámica de constitución de mecanismos estatales para el adelanto de las mujeres que a nivel nacional desde el año 2001 se ha impulsado con motivo de la creación del Instituto Nacional de las Mujeres, en el estado de Querétaro, con fecha del ocho de marzo del año dos mil seis, en uso de la facultad reglamentaria conferida por ministerio de ley al Poder Ejecutivo se expide el Decreto que crea al Instituto Queretano de la Mujer, publicado en el Periódico Oficial del Estado el día catorce de abril del año dos mil seis, como organismo público desconcentrado de la Secretaría de Gobierno, y cuya naturaleza jurídica lo reviste con autonomía técnica con el objeto coordinar y ejecutar acciones orientadas a promover el desarrollo integral de las mujeres, fomentando las condiciones para eliminar la discriminación, propiciar la equidad e igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, el ejercicio pleno de sus derechos, así como su participación equitativa en el ámbito político, cultural, económico y social<sup>80</sup>. Para el logro de sus funciones previstas en el ordenamiento que lo crea, el Instituto Queretano de la Mujer se integra de la siguiente manera<sup>81</sup>:



Compete al Instituto Queretano de la Mujer, la promoción de acciones de carácter normativo a nivel de su Consejo Directivo en su calidad de órgano de gobierno, con la finalidad de adecuar la legislación estatal para la consecución de espacios que garanticen la igualdad de oportunidades en materia de educación, salud, atención a la pobreza, trabajo y remuneración, derechos humanos, fomento productivo, participación de la mujer en la toma de decisiones, combate a la violencia e imagen de las mujeres<sup>82</sup>. Es en este orden de ideas en el que la legislación estatal paulatinamente se ha nutrido del trabajo realizado por el Instituto Queretano de la Mujer; no obstante, resulta necesario advertir que en función del limitado marco de facultades y atribuciones, el instituto se ve imposibilitado a nivel técnico y presupuestario para generar, promover, instrumentar y evaluar mecanismos que favorezcan plenamente la armonización normativa en el ámbito estatal y municipal.

<sup>&</sup>lt;sup>80</sup> Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, Decreto que crea al Instituto Queretano de la Mujer, Op. Cit., artículo 1º.

<sup>81</sup> Ibíd. Artículo 7.

<sup>&</sup>lt;sup>82</sup> Ibíd. Artículo 11, fracción V.













"Este programa es público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este Programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este Programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante las autoridades competentes"

Frente a este panorama, se configura la necesidad impostergable de modificar la naturaleza jurídica del Instituto Queretano de la Mujer a fin de dotarle de efectiva autonomía técnica y de gestión, así como de suficiencia presupuestaria que le permita responder a las exigencias de modernización del marco normativo local y con ello, definir y ejecutar políticas públicas para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia de género contra las mujeres y con ello asegurar las condiciones mínimas indispensables que garanticen la igualdad sustantiva como factor esencial de un nuevo estadio de desarrollo incluyente.

Bajo esta perspectiva, si bien, los esfuerzos parlamentarios, ejecutivos y judiciales han sido significativos considerando los cinco años de vida del propio instituto, restan aún varios rubros torales del marco normativo local en donde resulta preciso incidir para generar las condiciones necesarias que favorezcan una efectiva política pública estatal e integral orientada a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres tal y como se desprende de la revisión y análisis de los instrumentos normativos del estado de Querétaro que a continuación se presenta<sup>83</sup>:

ORDENAMIENTO	INCORPORACIÓN DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN	HOMOLOGACIÓN DEL CONCEPTO DE VIOLENCIA DE GÉNERO	PREVISIÓN DE ACCIONES PARA LA PREVENCIÓN, ATENCIÓN, SANCIÓN Y ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO	OBSERVACIONES
Constitución Política del Estado de Querétaro	No previsto	No previsto	No previsto	Si bien el texto constitucional contempla el reconocimiento de los derechos fundamentales previstos en la Constitución Federal y los Tratados Internacionales, en ningún apartado del capítulo relativo a los derechos fundamentales se hace mención específica sobre la igualdad sustantiva, no discriminación y erradicación de la violencia contra las mujeres, situación que contribuye a invisibilizar la necesidad de tutela de su esfera jurídica.

<sup>83</sup> Para el análisis del marco normativo estatal se toman como referencia los siguientes instrumentos internacionales y nacionales:

- Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).
- Recomendaciones Generales adoptadas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Muier.
- Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
- Opiniones Consultivas y Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará).
- Estatuto del mecanismo de seguimiento de la implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.
- Programa Interamericano sobre la Promoción de los Derechos Humanos de la Mujer y la Equidad e Igualdad de Género. OEA / CIM
- Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación
- Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres
- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y su Reglamento.















ORDENAMIENTO	INCORPORACIÓN DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN	HOMOLOGACIÓN DEL CONCEPTO DE VIOLENCIA DE GÉNERO	PREVISIÓN DE ACCIONES PARA LA PREVENCIÓN, ATENCIÓN, SANCIÓN Y ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO	OBSERVACIONES
Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro	No previsto	No previsto	No previsto	Por virtud de lo dispuesto en el artículo 21 fracciones VIII y XIX, corresponde a la Secretaría de Gobierno presentar las iniciativas de ley, decretos y observaciones del Gobernador del Estado. Sin embargo no se plantea la armonización normativa en materia de derechos fundamentales como un ejercicio inherente al Poder Ejecutivo para la modernización permanente del marco jurídico estatal.  Por lo que respecta a la Secretaría de Planeación y Finanzas, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 22, no se contempla un gasto etiquetado para mujeres.  En términos del mandato legal previsto en el artículo 23 fracción XVI, la Secretaría de la Contraloría no se contempla la facultad sancionadora de actos de violencia de género en el ámbito institucional toda vez que la ley en la materia no prevé la figura en comento como causal de procedimiento de responsabilidad administrativa.  De la revisión del ordenamiento se advierte la necesidad de incluir facultades específicas a las dependencias del Poder Ejecutivo para instrumentar acciones gubernamentales orientadas a la tutela de los derechos fundamentales de las mujeres en materia de educación, salud, trabajo, seguridad pública, desarrollo sustentable, desarrollo sustentable, desarrollo agropecuario y trabiconales para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia de género.













ORDENAMIENTO	INCORPORACIÓN DEL	HOMOLOGACIÓN DEL	PREVISIÓN DE	OBSERVACIONES
	PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN	CONCEPTO DE VIOLENCIA DE GÉNERO	ACCIONES PARA LA PREVENCIÓN, ATENCIÓN, SANCIÓN Y ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO	
Ley de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Querétaro	No previsto	No previsto	No previsto	Si bien el artículo 4º en su fracción VIII dispone de manera genérica como facultad del Ministerio Público velar por el respeto de los derechos humanos en el ámbito de su competencia, no se establece como facultad expresa, el conocimiento y atención de hechos relacionados con violencia de género.  Especial mención amerita la fracción X del propio artículo 4º puesto que consagra la conciliación como facultad del Ministerio Público para proporcionar mecanismos de arreglo entre las partes derivados de conflictos presuntamente constitutivos de delitos sujetos a querella. En estos términos, se sugiere establecer la prohibición de la conciliación y/o mediación en casos presuntamente constitutivos de violencia de género contra las mujeres ya que su práctica cotidiana contribuye a menoscabar la esfera jurídica de las mujeres receptoras de violencia.  Adicionalmente se advierte la necesidad de crear la figura ministerial de una fiscalía especializada en mujeres receptoras de violencia en los términos en los que se constituyó la Agencia del Ministerio Público Especializada en mujeres receptoras de violencia para el personal de la Procuraduría General de Justicia para Adolescentes.  Se sugiere reformar el artículo 83 con el objeto de incluir de manera obligatoria para el personal de la Procuraduría General de Justicia para Adolescentes.  Se sugiere reformar el artículo 83 con el objeto de incluir de manera obligatoria para el personal de la Procuraduría General de Justicia la capacitación y profesionalización permanente en materia de atención a mujeres receptoras de violencia para la formulación de protocolos de actuación ministerial.















ORDENAMIENTO	INCORPORACIÓN DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN	HOMOLOGACIÓN DEL CONCEPTO DE VIOLENCIA DE GÉNERO	PREVISIÓN DE ACCIONES PARA LA PREVENCIÓN, ATENCIÓN, SANCIÓN Y ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO	OBSERVACIONES
Ley de Educación del Estado de Querétaro	No previsto	No previsto	No previsto	El ordenamiento en comento, no consagra el principio de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres como fundamento de la política educativa en la entidad. Únicamente hace referencia genérica en el artículo 11 fracción VI.  La ley es omisa respecto de la violencia de género en el ámbito institucional y educativo.  La ley no contempla la instrumentación de mecanismos orientados a la prevención, atención, sanción y erradicación del hostigamiento y acoso sexual.  Se sugiere modificar la legislación con el objeto de introducir mecanismos de capacitación magisterial en género y derechos de las mujeres como parte de la política educativa estatal con proyección a la reforma del currículo de educación básica.
Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro	No previsto	No previsto	No previsto	El contenido de la legislación es genérico: hace referencia a cuestiones de igualdad sin precisar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres. Establece los mecanismos institucionales para la atención actos de discriminación sin contemplar la discriminación por motivos de género.  La visitaduría general es competente para conocer de hechos relacionados con la violencia familiar, sin embargo, su definición se aparta del marco conceptual consagrado en los instrumentos internacionales y la legislación nacional en la materia.















ORDENAMIENTO	INCORPORACIÓN DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN	HOMOLOGACIÓN DEL CONCEPTO DE VIOLENCIA DE GÉNERO	PREVISIÓN DE ACCIONES PARA LA PREVENCIÓN, ATENCIÓN, SANCIÓN Y ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO	OBSERVACIONES
Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro	No previsto	No previsto	No previsto	La legislación reconoce la participación de las mujeres en condiciones de equidad y promueve su incorporación en todos los ámbitos de la vida pública.  Se sugiere incluir programas específicos orientados a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia de género en los pueblos y comunidades indígenas del estado de Querétaro a partir de la vinculación interinstitucional de los ayuntamientos y el Instituto Queretano de la Mujer.
Ley para la Integración Social de las Personas con Discapacidad en el Estado de Querétaro	No previsto	No previsto	No previsto	Se sugiere incorporar al cuerpo legislativo los instrumentos del derecho internacional en materia del reconocimiento y tutela de los derechos fundamentales de las mujeres así como instrumentar los mecanismos necesarios para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia de género contra las mujeres y niñas con discapacidad.
Ley de las Personas Adultas Mayores del Estado de Querétaro	No previsto	No previsto	No previsto	El marco conceptual de la legislación contempla la mención del género como categoría y componente fundamental de sus disposiciones normativas; sin embargo en el resto del instrumento, se omite la consagración de derechos específicos de las mujeres adultas mayores así como de mecanismos institucionales para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia de género.  Se sugiere modificar el artículo 14 en su fracción VI para prohibir la conciliación de todo hecho de violencia contra las mujeres y no circunscribirlo al ámbito familiar exclusivamente.















ORDENAMIENTO	INCORPORACIÓN DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN	HOMOLOGACIÓN DEL CONCEPTO DE VIOLENCIA DE GÉNERO	PREVISIÓN DE ACCIONES PARA LA PREVENCIÓN, ATENCIÓN, SANCIÓN Y ERRADICACIÓN DE LA	OBSERVACIONES
Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro	No previsto	No previsto	VIOLENCIA DE GÉNERO  No previsto	Se sugiere incluir como facultades de los municipios instrumentar acciones para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia de género contra las mujeres en coordinación con la política estatal en la materia y crear los mecanismos municipales para el adelanto de las mujeres a través de la expedición de los reglamentos respectivos.
Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Querétaro	No previsto	No previsto	No previsto	Se sugiere incluir en la estructura del Poder Judicial del Estado la figura del Juzgado Especializado en Violencia de Género como mecanismo de tutela de los derechos fundamentales de las mujeres.  Se sugiere incorporar esquemas de capacitación y profesionalización en género para las y los titulares de la función jurisdiccional.  Adicionalmente se sugiere crear un área de armonización judicial en materia de derechos fundamentales de las mujeres con la finalidad de incorporar los principios y contenidos de los instrumentos internacionales en el ejercicio de la función jurisdiccional.
Ley que establece las bases para la Prevención y Atención de la Violencia Familiar en el Estado de Querétaro	No previsto	No previsto	No previsto	Se sugiere modificar el marco conceptual del ordenamiento al tenor de lo dispuesto por los instrumentos internacionales y legislación nacional en la materia.  Se sugiere dotar de mayores facultades al Instituto Queretano de la Mujer para la coordinación de planes y programas interinstitucionales orientados a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia de género en el ámbito familiar.













ORDENAMIENTO	INCORPORACIÓN DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN	HOMOLOGACIÓN DEL CONCEPTO DE VIOLENCIA DE GÉNERO	PREVISIÓN DE ACCIONES PARA LA PREVENCIÓN, ATENCIÓN, SANCIÓN Y ERRADICACIÓN DE	OBSERVACIONES
Ley Estatal de Acceso a la			LA VIOLENCIA DE GÉNERO	Los ordenamientos en comento,
Información Gubernamental en el Estado de Querétaro. Ley de Planeación del Estado de Querétaro.				no consagran el principio de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres como como objeto y fundamento de sus disposiciones y contenidos para la planeación,
Ley de los Trabajadores al Servicio Público del Estado de Querétaro.				instrumentación y evaluación de políticas públicas que posibiliten el adelanto de las mujeres.
Ley para regularizar la pequeña propiedad de predios rústicos en el Estado de Querétaro.				Los instrumentos son omisos respecto del establecimiento de mecanismos de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia de género en el
Ley para el Manejo de Recursos Públicos del Estado de Querétaro.				mbito institucional.  No se contempla la asignación presupuestaria etiquetada
Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Querétaro.	No Previsto	No Previsto	No Previsto	expresamente para favorecer la consecución de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres y la erradicación de la violencia de género.
Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro.				Los instrumentos normativos se 1 apartan de los instrumentos internacionales y nacionales y por
Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Estado de Querétaro.				tanto no contemplan mecanismos para la instrumentación de acciones afirmativas.
Ley que crea el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Querétaro.				Como consecuencia del limitado marco de facultades y atribuciones, los ordenamientos correspondientes a dependencias y entidades del Poder Ejecutivo
Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro.				Estatal, se desconoce la rectoría del Instituto Queretano de la Mujer como organismo gubernamental encargado de la coordinación de
Ley del Sistema de Asistencia Social del Estado de Querétaro.				acciones para el adelanto de las mujeres.
Ley para la Impartición de Justicia para Adolescentes del Estado de Querétaro.				No existe vinculación alguna que permita configurar el espacio de coordinación interinstitucional para la promoción de la armonización normativa y la instrumentación de
Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro.				políticas públicas que favorezcan el reconocimiento y tutela de los derechos fundamentales de las mujeres.













ORDENAMIENTO	INCORPORACIÓN DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN	HOMOLOGACIÓN DEL CONCEPTO DE VIOLENCIA DE GÉNERO	PREVISIÓN DE ACCIONES PARA LA PREVENCIÓN, ATENCIÓN, SANCIÓN Y ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO	OBSERVACIONES
Ley de Salud del Estado de Querétaro	No previsto	No previsto	No previsto	La legislación es omisa respecto de las responsabilidades de los prestadores de servicios de salud en términos de la atención a mujeres receptoras de violencia.
				Se sugiere incluir en el ordenamiento programas permanentes de capacitación y profesionalización en género para el personal de las instituciones de salud en el estado con la finalidad de adoptar protocolos de atención a mujeres receptoras de violencia.
Ley de Seguridad Pública del Estado de Querétaro	No previsto	No previsto	No previsto	Se sugiere reformar el ordenamiento para incluir permanentes de capacitación y profesionalización en género para el personal de la Secretaría de Seguridad Ciudadana con el objeto de establecer mecanismos institucionales para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia de género contra las mujeres.
Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	Previsto	Previsto	Previsto	Para efectos de la aplicación de las disposiciones normativas previstas en el ordenamiento se encuentra pendiente la expedición del Reglamento de la Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.  Se sugiere formular, ejecutar y sistematizar el programa estatal para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia de
Legislación Civil y Penal del Estado de Querétaro	No previsto	No previsto	No previsto	género contra las mujeres.  Se sugiere reformar ambos ordenamientos al tenor de lo dispuesto por los instrumentos internacionales y legislación nacional para garantizar la tutela de los derechos fundamentales en el ámbito familiar y penal en el estado de Querétaro.













"Este programa es público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este Programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este Programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante las autoridades competentes"

ORDENAMIENTO	INCORPORACIÓN DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN	HOMOLOGACIÓN DEL CONCEPTO DE VIOLENCIA DE GÉNERO	PREVISIÓN DE ACCIONES PARA LA PREVENCIÓN, ATENCIÓN, SANCIÓN Y ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO	OBSERVACIONES
Decreto que crea al Instituto Queretano de la Mujer	Previsto	Previsto	Parcialmente previsto	Se sugiere ampliar las facultades del Instituto Queretano de la Mujer para la definición, coordinación y evaluación de la política estatal en materia de la prevención, sanción y erradicación de la violencia de género contra las mujeres.  De igual manera se sugiere adecuar el marco del instituto al tenor de lo dispuesto por el artículo cuarto transitorio de la Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.
Plan Querétaro 2010- 2015	Previsto	No previsto	Parcialmente previsto	Resulta significativo que la visión gubernamental contemple la ejecución de programas específicos para las mujeres así como la previsión de las medidas institucionales necesarias para favorecer su incorporación al desarrollo y en ese sentido, combatir la violencia de género contra las mujeres.

El análisis de los ordenamientos legales si bien constituye la base fundacional en donde se sustenta la legitimidad del ejercicio de la armonización normativa en términos del objeto del presente documento, representa sólo una arista de un amplio espectro que precisa de la conjunción de múltiples factores adicionales para la óptima concreción del mandato que eventualmente se consagre en los ordenamientos legales del estado para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia de género contra las mujeres. La armonización normativa del marco jurídico estatal demanda inexorablemente la alineación estructural de la totalidad de los instrumentos jurídicos locales con las disposiciones previstas en el derecho internacional público y la propia legislación nacional a fin de asegurar las condiciones mínimas que favorezcan el adelanto de las mujeres.

Por virtud de la revisión de los principales ordenamientos legales del estado de Querétaro se advierte que la normatividad se encuentra desfasada respecto de los avances logrados en el ámbito internacional y a nivel federal. Por otra parte, se ilustra el anacronismo de diversas disposiciones jurídicas estatales que evidencian la ausencia del reconocimiento del carácter rector del Instituto Queretano de la Mujer como organismo gubernamental encargado de instrumentar la política pública en la entidad en materia de reconocimiento y tutela de los derechos fundamentales de las mujeres. En este sentido, el estatus de la legislación local debe exhortar a los actores públicos a realizar las gestiones pertinentes que se orienten a la armonización del marco jurídico estatal y en esa medida, sentar las bases para un auténtico desarrollo de las mujeres.













"Este programa es público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este Programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este Programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante las autoridades competentes"

# ANÁLISIS COMPARATIVO DE LEGISLACIÓN EN MATERIA DE VIOLENCIA DE GÉNERO

Ventajas de la armonización normativa.

La situación dinámica de nuestra sociedad nos obliga a actualizar nuestras leyes para estar acorde con el contexto social, una legislación que no da solución a los conflictos que se presentan día a día lejos de cumplir su fin de canalizar las conductas humanas para lograr la armoniosa convivencia y la conservación del orden social, resultaría ineficaz para alcanzar la seguridad, la realización de la justicia y el bien común, razón esencial y fin último del estado de derecho.

Múltiples son las ventajas que presenta la armonización normativa en materia de violencia de género para las entidades federativas, siendo las más representativas las siguientes:

- Otorga cabal cumplimiento al derecho internacional de los derechos humanos así como a las recomendaciones generales y específicas derivadas de instancias del sistema universal de los derechos humanos y mecanismos regionales.
- Moderniza el marco jurídico local al incorporar los principios y contenidos de los instrumentos que reconocen y tutelan los derechos fundamentales de las mujeres para una efectiva coordinación con instancias federales y municipales.
- Amplía y diversifica la naturaleza jurídica de los mecanismos para el adelanto de las mujeres en tanto que organismos rectores de la política pública en materia de igualdad, no discriminación y tutela de los derechos fundamentales de las mujeres en el ámbito estatal y municipal para la definición, instrumentación y evaluación de políticas públicas.
- Delimita el marco de competencias de los actores gubernamentales.
- Favorece la instrumentación de acciones afirmativas en los tres poderes del estado.
- Posibilita la construcción de espacios de desarrollo incluyente entre mujeres y hombres en la entidad.
- Garantiza la gobernabilidad y la reconstrucción del tejido social.
- Transforma el entorno cultural de la vida pública y privada y la dinámica de relaciones entre mujeres y hombre en la entidad al erradicar estereotipos y prejuicios frecuentemente promovidos por la propia legislación estatal.
- Sienta las bases para la eliminación de prácticas discriminatorias en todos los ámbitos de la vida social.
- Contribuye a la instauración de nuevos estadios de desarrollo armónico entre la población.















## Desventajas de la legislación actual:

- Sitúa a la entidad en estado de franca responsabilidad por la omisión en la incorporación de los principios y contenidos de los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Estado Mexicano.
- Genera vacíos normativos que se traducen en la inaplicación de las disposiciones promulgadas a nivel federal.
- Omite la asignación presupuestaria para la conformación de políticas públicas estatales y municipales en la materia.
- Obstaculiza la ejecución de la política nacional en materia de igualdad y prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia de género contra las mujeres.
- Impide la definición y ejecución de la política estatal y municipal en la materia.
- Compromete la esfera jurídica y seguridad de las mujeres.
- Restringe el marco de facultades y atribuciones e invisibiliza el carácter rector de los mecanismos para el adelanto de las mujeres a nivel estatal y municipal como organismos gubernamentales en el proceso de instrumentación de instrumentación de políticas públicas para el desarrollo de las mujeres en la entidad.
- Potencia la victimización de las mujeres en los procesos de procuración y administración de justicia.

## Evaluación legislativa:

Tal y como se desprende de la revisión de los instrumentos normativos del ámbito internacional y nacional; la legislación del estado de Querétaro en términos de la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia de género contra las mujeres se encuentra desfasada y constituye un marco anacrónico –muchas veces antinómico- que compromete la esfera jurídica y la seguridad de las mujeres.

Cualquier análisis que se realice arrojará como resultado la pertinencia de modificar de manera estructural la legislación local, particularmente la relativa a las leyes orgánicas de los tres poderes; ley orgánica municipal, así como la normatividad correspondiente a la procuración y administración de justicia sin prescindir por supuesto de la reforma puntual y exhaustiva de la legislación civil y penal del estado.

En este orden de ideas, resulta por demás evidente que son pocos los instrumentos normativos a través de los cuales se aplica la normatividad internacional de los derechos humanos de las mujeres y del acceso a una vida libre de violencia ya que la ley de acceso estatal y el decreto de creación del Instituto Queretano de la Mujer, constituyen los únicos dos ordenamientos jurídicos que de manera expresa regulan y tutelan los derechos fundamentales de las mujeres incorporando tangencialmente algunos contenidos previstos en el derecho internacional.















Como consecuencia lógica de esta situación, el cumplimiento y aplicabilidad de la normatividad nacional de los derechos humanos de las mujeres y del acceso a una vida libre de violencia a nivel estatal es totalmente limitado ya que no existe vinculación efectiva entre los tres órdenes de gobierno para instrumentar acciones coordinadas que efectivamente prevengan, atiendan, sancionen y erradiquen la violencia de género contra las mujeres. La desarticulación de la política nacional en la materia con los incipientes esfuerzos a nivel estatal y el desinterés de los municipios enfatizan la necesidad de armonizar el marco jurídico de la entidad y con ello superar el estatus de discrecionalidad e indolencia en el que se encuentra la legislación del estado para arribar a un nuevo escenario de efectiva protección y promoción de los derechos fundamentales de las mujeres en donde al Instituto Queretano de la Mujer le sea reconocido su carácter rector en la definición y ejecución de la política pública en materia de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres así como en el ámbito de la erradicación de la violencia de género.

# ANÁLISIS DE LA PROBLEMÁTICA Y PROPUESTAS

Aspectos de política pública en materia de violencia de género que requieren ser regulados o presentan vacíos normativos en la asignación de responsabilidades:

- Fortalecimiento del Sistema Estatal para la Erradicación de la Violencia
- Instalación y fortalecimiento del Sistema Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.
- Instalación y fortalecimiento del Sistema Estatal contra la Trata de Personas.
- Creación de los mecanismos municipales para el adelanto de las mujeres.
- Instalación y fortalecimiento de los sistemas municipales para la erradicación de la violencia de género.
- Instalación y fortalecimiento de los sistemas municipales para la igualdad entre Mujeres y Hombres.
- Instalación y fortalecimiento de los sistemas municipales contra la trata de personas.
- Elaboración y promulgación del Programa Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia de Género.
- Elaboración y promulgación de programas municipales en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia de género.
- Elaboración y promulgación de programas municipales para la igualdad entre mujeres y hombres.

Propuestas modificatorias, complementarias o reglamentarias en materia de violencia de género:

- Promulgación de la Ley de Igualdad entre Mujeres y Hombres y su Reglamento.
- Promulgación de la Ley contra la Trata de Personas y su Reglamento.















- Reforma de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
- Reforma de la Ley Orgánica del Poder Legislativo
- Reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial
- Reforma de la Ley Orgánica Municipal
- Reforma de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia
- Reforma de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos.
- Reforma de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Querétaro.
- Reforma de la Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro.
- Reforma de la Ley de Planeación del Estado de Querétaro.
- Reforma de la Ley de los Trabajadores al Servicio Público del Estado de Querétaro.
- Reforma de la Ley para regularizar la pequeña propiedad de predios rústicos en el Estado de Querétaro.
- Reforma de la Ley para el Manejo de Recursos Públicos del Estado de Querétaro.
- Reforma de la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Querétaro.
- Reforma de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro.
- Reforma de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Estado de Querétaro.
- Reforma de la Ley que crea el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Querétaro.
- Reforma de la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro.
- Reforma de la Ley del Sistema de Asistencia Social del Estado de Querétaro.
- Reforma de la Ley para la Impartición de Justicia para Adolescentes del Estado de Querétaro.
- Reforma de la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro.
- Reforma de la Legislación Civil y Penal del Estado de Querétaro.
- Decreto que crea el Instituto Queretano de las Mujeres.















### **CONCLUSIONES:**

# AVANCES Y RETOS DE LA ARMONIZACIÓN NORMATIVA EN EL ESTADO DE QUERÉTARO

El presente apartado muestra el nivel de armonización en el estado de Querétaro a partir del cruce realizado con los instrumentos del derecho internacional, la legislación nacional y la Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Cabe resaltar que actualmente, el Instituto Queretano de la Mujer impulsa ante el H. Congreso del Estado la aprobación y promulgación de tres ordenamientos jurídicos de imprescindible incorporación al marco normativo estatal para efectos de fortalecer las acciones que posibiliten la erradicación de la violencia contra las mujeres. El primero de ellos se refiere a la descentralización del propio instituto, cuyo objetivo versará más allá de dotar de un mayor margen de facultades y atribuciones, autonomía técnica, de gestión y suficiencia presupuestaria, en asentar su naturaleza normativa como auténtico mecanismo para el adelanto de las mujeres, y en esa medida, fortalecer el proceso de coordinación interinstitucional para la implementación de políticas públicas con instancias estatales y municipales con proyección a la erradicación de la violencia contra las mujeres.

En este punto conviene subrayar que a partir de la descentralización del Instituto Queretano de la Mujer, se verán fortalecidos diversos mecanismos que por virtud de lo dispuesto por la Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia fueron creados sin que hasta el momento hayan tenido la posibilidad de ser operados, en clara contravención a lo que la disposición normativa determina. Dos de esos mecanismos lo constituyen el Sistema Estatal para la Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y el programa estatal cuya coordinación compete al propio instituto y que, como insumo, se orienta a conjuntar los esfuerzos de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo del Estado para establecer medidas puntuales y políticas públicas garantes de los derechos fundamentales de las mujeres en los ámbitos con antelación descritos.

Adicionalmente, la descentralización jurídico-administrativa del Instituto Queretano de la Mujer permitirá promover con mayor profundidad una política pública integral con los ayuntamientos del estado, para favorecer el desarrollo de las mujeres en los municipios.

Un segundo instrumento legal que en poco tiempo entrará en vigor y que contribuirá a disminuir los índices de violencia contra las mujeres corresponde a la iniciativa de Ley de Igualdad aprobada por la legislatura local. Esta disposición normativa sentará las bases para la instauración de la política de igualdad entre mujeres y hombres en la entidad mediante el establecimiento de un sistema estatal similar al previsto en la ley de acceso y en donde el Instituto Queretano de la Mujer será revestido de las facultades necesarias para coordinar y evaluar las acciones a ejecutarse en la materia.

No podemos soslayar el hecho de que si bien la Ley General para la Igualdad faculta a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para monitorear su cumplimiento en el país, la realidad demuestra que en la gran mayoría de las entidades federativas los logros obtenidos en este rubro en particular son mínimos. Por tal motivo, el Instituto Nacional de las Mujeres sistemáticamente ha exhortado a los mecanismos estatales para promover la aprobación de un instrumento normativo que armonice lo dispuesto por la ley general. De tal suerte que con













GOBIERNO FEDERAL

su promulgación y vigencia, la Ley de Igualdad en el estado de Querétaro fortalecerá el proceso de armonización legislativa, otorgará cumplimiento a lo dispuesto por la Recomendación General No. 23 del Comité de Expertas de la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer y simultáneamente permitirá establecer lineamientos para promover el desarrollo de las mujeres en el ámbito público y privado; impulsar la participación de las mujeres en la toma de decisiones y esencialmente, fortalecer el ejercicio pleno de su ciudadanía.

Un tercer ordenamiento legal que en el marco de su labor de modernización normativa ha impulsado el Instituto Queretano de la Mujer ante el Congreso Local se relaciona con la ley estatal para prevenir y eliminar la discriminación. Éste rubro al igual que el de la igualdad y la trata de personas, conforman una tríade esencial para erradicar la violencia contra las mujeres que desde el Gobierno Federal por conducto del Instituto Nacional de las Mujeres se promueve en los gobiernos estatales.

Con su entrada en vigor, se creará y consolidará un "cerco" normativo de tutela de los derechos fundamentales de las mujeres e indefectiblemente se propiciará la disminución de los índices de violencia así como las tasas relativas a la discriminación, obstáculos sin duda para la consecución de la igualdad entre mujeres y hombres, registrados por una parte en la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) así como en la Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENDIS) respectivamente, ambas referenciadas en el presente documento.

No podemos obviar el hecho de que la discriminación por motivos de género constituye en sí misma un argumento que justifica la necesidad de crear un ordenamiento a nivel estatal que la prevenga, sancione y erradique puesto que con ella, se impide el acceso de las mujeres al desarrollo en cualquier ámbito de la vida social. Por tal motivo, esta disposición normativa, complementará las acciones que al efecto realiza la Comisión Estatal de los Derechos Humanos y en su momento planteará necesariamente la reforma del marco jurídico de éste organismo constitucional autónomo a fin de establecer los mecanismos y procedimientos idóneos para sancionar actos que menoscaben la esfera jurídica de las mujeres por virtud de la comisión de conductas discriminatorias.

Como puede advertirse, los tres instrumentos normativos referenciados en los apartados inmediatos anteriores, dan cuenta del avance legislativo que ha sido promovido por el Instituto Queretano de la Mujer en el contexto de generar un marco legal acorde a las disposiciones y exigencias que determinan los organismos internacionales así como la propia normatividad nacional para consagrar jurídicamente los derechos fundamentales de las mujeres y derivado de ello, establecer y adoptar una política de estado que modifique la tendencia asistencial de política social que actualmente se ejecuta y por cuyo conducto se ha limitado el avance y desarrollo de las mujeres al concebirlas como objeto de los planes, programas y políticas públicas y no como sujetos diferenciados de derecho en una agenda de estado igual o mayormente importante como el desarrollo ambiental sustentable, el fortalecimiento de la economía y la optimización de los servicios de salud, temas todos, prioritarios de cualquier política de estado a nivel federal, estatal y municipal.

A fin de ilustrar los avances que se han registrado en la materia, a continuación se desglosa por tipo y por modalidad, los esfuerzos emprendidos para adecuar el marco jurídico local al tenor de lo dispuesto por la legislación en el ámbito de la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.















# Violencia Familiar:

En términos de lo dispuesto por la Ley General, al margen de que la ley estatal es omisa respecto de la mención expresa de establecer el rubro en comento como causal de divorcio en la legislación civil, la armonización normativa en principio deberá orientarse a homologar el concepto previsto en la ley general y trasladarlo al cuerpo normativo de la legislación civil y penal del estado con la finalidad justamente de establecer vínculos congruentes que erradiquen la relación antinómica que en la actualidad presenta la normatividad sustantiva y adjetiva de ambos órdenes en el estado de Querétaro.

Un segundo punto de armonización impostergable corresponde a la necesidad de modificar el marco normativo del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia incluyendo por supuesto, sus mecanismos (Procuradurías) así como la legislación estatal que regula los derechos de las niñas y los niños sin soslayar la normatividad correspondiente a la prevención y atención de la violencia familiar al tenor de lo dispuesto por la ley de acceso estatal ya que en la actualidad es evidente la intervención aislada de éstos organismos al individualizar como objetos de su misión institucional a los integrantes del núcleo familiar –hijos e hijas- exceptuando de éste a las mujeres como si se tratase de entidades ajenas a dicha categoría.

Como consecuencia del argumento previamente enunciado, será imprescindible modificar el concepto de "familia" y adecuarlo a la dinámica de la realidad social que hoy día demanda la intervención de las instituciones gubernamentales para la instrumentación de políticas públicas sensibles a las necesidades de la ciudadanía. En este sentido se sugiere reformar la legislación de personas adultas mayores en el estado de Querétaro a fin de iniciar el proceso de definición de una política pública que les provea de los elementos necesarios para garantizar su desarrollo como parte integrante del concepto referido de familia.

De igual manera, por virtud de la armonización de la Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia con la normatividad local, deberán homologarse los procesos de atención a mujeres en todas y cada una de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo del Estado con la finalidad de generar protocolos que en principio se orienten a salvaguardar la integridad de las mujeres receptoras de violencia.

En términos de la libertad sexual, el ejercicio de armonización normativa en el estado de Querétaro deberá promover la eliminación de los tipos penales de estupro y rapto cuyos contenidos contravienen por completo las disposiciones de instrumentos normativos vigentes y jerárquicamente superiores al situar en estado de franca discriminación y consecuentemente en menoscabo de la esfera jurídica de los derechos fundamentales de las mujeres. Este ejercicio de reforma y actualización de la legislación penal no deberá circunscribirse a delitos del orden sexual sino a todo el cuerpo normativo a fin de identificar las áreas que serán reformadas a efectos de establecer la congruencia jurídica de sus contenidos con lo dispuesto por la normatividad internacional y nacional en materia de los derechos de las mujeres.

Por cuanto respecta a las facultades y atribuciones que la Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia asigna a las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo del Estado; en el marco de la armonización normativa deberán reformarse las disposiciones jurídicas de las instituciones de procuración de justicia y seguridad pública. Éste ejercicio permitirá eliminar el vacío legal que actualmente se presenta puesto que si bien la ley de acceso del estado de Querétaro delega responsabilidades a varias instancias del sector













"Este programa es público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este Programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este Programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante las autoridades competentes"

central de la administración pública del estado, su incidencia es raquítica por virtud de que las atribuciones consagradas en la referida ley de acceso no se prevén en las leyes orgánicas respectivas. Con esta acción se fortalecerán los esfuerzos que se instrumenten de manera interinstitucional y se contribuirá al posicionamiento del Sistema Estatal para la Erradicación de la Violencia contra las Mujeres como un órgano ejecutor de políticas públicas garantes de los derechos de las mujeres.

## **Violencia Laboral y Docente:**

En el rubro relativo a la violencia laboral, de conformidad con los instrumentos de la Organización Internacional del Trabajo, la armonización normativa del estado de Querétaro deberá orientarse a la reforma de la legislación estatal en la materia a fin de incorporar mecanismos de prevención y atención del hostigamiento y acoso sexual así como establecer estas conductas como causales de sanción a quienes las cometan de conformidad con lo dispuesto por la Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. De esta manera, se asegurará la esfera jurídica de las mujeres que de manera sistemática son objeto de violaciones a sus derechos fundamentales en el ámbito del sector público y la iniciativa privada. En este sentido y a efectos de fortalecer el marco de intervención para salvaguardar la integridad de las mujeres en el trabajo, el Instituto Queretano de la Mujer por virtud de su nueva naturaleza jurídica producto de la descentralización administrativa, definirá y promoverá las bases y lineamientos necesarios para garantizar la operatividad de las reformas que sobre esta categoría eventualmente se aprueben.

Por lo que respecta a la violencia docente, y siguiendo la trayectoria de congruencia que se deriva de situar a la Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia como la premisa fundamental que orientará el proceso de armonización normativa en el estado de Querétaro, se estima de particular importancia promover la reforma de la ley de educación local en estricto apego a lo dispuesto por el ordenamiento citado ya que en la actualidad, la ley educativa no contempla la definición de violencia docente. Con ello deberán incluirse los mecanismos, rutas y procedimientos de prevención, atención, sanción y erradicación del hostigamiento y acoso sexual así como del denominado *bullying* escolar que por virtud de que se ha naturalizado sus efectos y práctica cotidiana son casi invisibles y sobre los cuales no existe política pública alguna que se enfoque a su erradicación.

## Violencia en la Comunidad:

En términos de la violencia en el ámbito comunitario, por virtud del objeto del presente documento y a la luz de los instrumentos que sustentan el proceso de armonización normativa para el estado de Querétaro, se estima necesario promover la reforma de la ley orgánica municipal a fin de que se incorpore como obligación de los ayuntamientos, la modificación de los bandos que los regulan en términos del reconocimiento de los derechos fundamentales de las mujeres y determinar por mandato legal la creación de los mecanismos para el adelanto de las mujeres en los municipios como órganos rectores de la política municipal en materia de igualdad, no discriminación y tutela de los derechos fundamentales de las mujeres, con lo que se contribuirá a la reeducación libre de estereotipos y la información de alerta sobre el estado de riesgo que enfrentan las mujeres en una sociedad desigual y discriminatoria y se promoverán los espacios que fomenten su participación activa y determinante en la toma de decisiones en el espacio comunitario cumpliendo con ello lo dispuesto en la Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.













"Este programa es público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus r pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este Programa con fines políticos, ε establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este Programa deberá ser denunc aplicable y ante las autoridades competentes"

Continuando con esta línea de razonamiento, se sugiere modificar la legislación que regula los derechos y cultura de los pueblos indígenas en el estado de Querétaro con el objeto de incorporar a sus contenidos las premisas derivadas de la Recomendación General número 23 de la CEDAW para garantizar la participación de las mujeres indígenas en la vida de sus comunidades. En este sentido, será imprescindible también la reforma que al efecto se promueva de la legislación electoral para asegurar y fomentar liderazgos femeninos que contribuyan a la erradicación de la violencia contra las mujeres en el ámbito comunitario.

Adicionalmente, en este rubro de la violencia comunitaria resulta imprescindible que se erradique la subutilización del banco de datos sobre órdenes de protección y personas sujetas a ellas, para lo cual deberá incidirse en la legislación orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado, Secretaría de Seguridad Ciudadana y del Poder Judicial del Estado a fin de que se establezcan los mecanismos idóneos para garantizar su expedición, liberación, cumplimentación y seguimiento y con ello contribuir al banco nacional que al efecto coordina la Secretaría de Seguridad Pública Federal para registrar puntualmente los casos de violencia contra las mujeres seguidos ante instancias gubernamentales y obtener un panorama fehaciente de la realidad nacional y estatal.

# **Violencia Institucional:**

A partir de lo dispuesto por la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia se sugiere en este rubro modificar el ordenamiento estatal al tenor de lo dispuesto por la legislación de orden federal a fin de establecer una homologación conceptual que permita articular acciones para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en el ámbito institucional. En este sentido, se sugiere que el proceso de armonización legislativa en el rubro referido incida también en la modificación de la normatividad de las responsabilidades de los servidores públicos del estado de Querétaro a fin de incorporar la discriminación por motivos de género, la violencia contra las mujeres practicada por funcionarias y funcionarios del Poder Ejecutivo del Estado y las sanciones que correspondan por actos u omisiones que atenten y menoscaben la esfera jurídica de las mujeres.

## Violencia feminicida y agravio comparado:

Un rubro trascendental para los alcances del proceso de armonización normativa lo constituye la tipificación del feminicidio en la legislación penal del estado de Querétaro con la finalidad de establecer medidas de carácter jurisdiccional que abatan la impunidad de la privación de la vida de las mujeres en el estado y con ello, sienten las bases para fortalecer el ámbito de la prevención de la violencia al proyectar la actuación decidida de los órganos del estado en la persecución ministerial y judicial de este tipo de delitos que desde el nivel internacional ha sido señalado en múltiples conferencias y encuentros hemisféricos y por tanto, insoslayable en términos de la articulación de una política de estado orientada a tutelar los derechos fundamentales de las mujeres.

Por cuanto respecta al agravio comparado, la ley estatal de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia amerita contemplar los insumos normativos e institucionales suficientes para impedir la promulgación de normas y sus efectos que comprometan la esfera jurídica de las mujeres a través de la simplificación de la alerta de género puesto que tal y como se encuentra regulada en la normatividad local, existe un vacío legal que dificulta su aplicación.













"Este programa es público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este Programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este Programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante las autoridades competentes"

En este sentido, el proceso de armonización normativa debe ser auténticamente transversal e incidir en los mecanismos de participación ciudadana a efectos de dotar a la sociedad civil las herramientas necesarias para controvertir legalmente las disposiciones de carácter jurídico que promuevan y fomenten la violencia contra las mujeres.

Por virtud de las consideraciones del presente apartado, se ilustra la pertinencia de promover y consolidar el marco jurídico del estado de Querétaro sobre la base de la transversalidad de la perspectiva de género. Persistir en la dinámica actual sitúa a la entidad en un franco estado de responsabilidad internacional y nacional al verse comprometida la esfera jurídica de las mujeres. Por tal motivo, la armonización legislativa adquiere particular importancia y su ejecución supera en demasía cualquier intento por restarle legitimidad al esgrimir axiomas orientados a la consecución efectiva de la igualdad entre mujeres y hombres, valor supremo de todo estado de derecho auténticamente garantista, plural e incluyente.















## **FUENTES CONSULTADAS**

- Añón, María José. 2001. Igualdad, diferencias y desigualdades. México. Biblioteca de ética, filosofía del derecho y política. Ed. Fontamara.
- Bernal Pulido, Carlos, El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales, Madrid, CEPC, 2003.
- Burin, Mabel & Meler, Irene. 2006. Género y Familia. Poder, amor y sexualidad en la construcción de la subjetividad. Argentina. Ed. Paidós.
- Cancado Trindade, Antonio A., Reflexiones sobre la interacción entre el derecho internacional y el derecho interno en la protección de los derechos humanos.
- Carbonell, Miguel, Miguel, Pérez Portilla, Karla (compiladores), Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Textos Básicos, 2ª edición, México, CNDH, Porrúa, 2003, tomos I-II.
- Carmona Tinoco, Jorge Ulises, Algunos aspectos de la participación de México ante los órganos del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, Cuestiones constitucionales, núm. 9, México, julio-diciembre de 2003.
- Carmona Tinoco, Jorge Ulises, La aplicación judicial de los tratados internacionales de derechos humanos, en Ricardo Méndez Silva (coordinador), Derecho internacional de los derechos humanos. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2002.
- Carpio Marcos, Edgar, La interpretación de los derechos fundamentales, Palestra Editores, Lima, 2004.
- De Lucas, Javier, "Condorcet: la lucha por la igualdad en los derechos" en VV.AA., Historia de los derechos fundamentales, tomo II, Siglo XVIII, Volumen II, La filosofía de los derechos humanos, Madrid, Dykinson, Universidad Carlos III, 2001.
- Elósegui Itxaso, María, Las acciones positivas para la igualdad de oportunidades laborales entre hombres y mujeres, Madrid, CEPC, 2003.
- Esping-Andersen, Gosta, Fundamentos sociales de las economías postindustriales, Barcelona, Ariel, 2000.
- Ferrajoli, Luigi, Derecho y razón, 9ª edición, Madrid, Trotta, 2009.
- Foucault, Michel. 2005. Vigilar y Castigar. Trigésimo cuarta edición. México. Ed. Siglo XXI.
- García Ramírez, Sergio, Los Derechos Humanos y la Jurisdicción Interamericana, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2002.
- Geertz, Cleeford citado en Reguillo, Rossana &Fuentes Navarro, Raúl. 1999. Pensar las ciencias sociales hoy. Reflexiones desde la cultura. México. ITESO.















- Giménez Gluck, David, Una manifestación polémica del principio de igualdad: acciones positivas moderadas y medidas de discriminación inversa, Valencia, Tirant Lo Blanch, 1999.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares, México, 2006.
- Instituto Nacional de las Mujeres, Estadísticas de matrimonios y divorcios. Cuaderno 8.
   Edición 2001.
- Kymlicka, Will, Filosofía política contemporánea, Barcelona, Ariel, 1995.
- Lagarde y de los Ríos, Marcela., 2003. Los Cautiverios de las Mujeres: madres, esposas, monjas, putas, presas y locas. México, Tercera edición. UNAM.
- Laporta, Francisco J., "El principio de igualdad: introducción a su análisis", Sistema, número 67, Madrid, 1985.
- Lopata Helene & Thorne Barrie en Navarro Marysa & Stimpson Catherine. 1999.
   Sexualidad, género y roles sexuales. Argentina. FCE.
- Martín Vida, María Ángeles, Fundamento y límites constitucionales de las medidas de acción positiva, Madrid, Civitas, 2002.
- Pérez Portilla, Karla, Acciones positivas, Enciclopedia Jurídica Mexicana. Anuario 2003, México, IIJ-UNAM, Porrúa, 2003.
- Shorter, Edward citado en Burin, Mabel & Meler, Irene. 2006. Género y Familia. Poder, amor y sexualidad en la construcción de la subjetividad. Argentina. Ed. Paidós.
- Solís Medina, Carlos Ernesto, Valadez, Marisa J., Programa Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, Instituto Aguascalentense de las Mujeres, Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF), Instituto Nacional de Desarrollo Social, México, diciembre de 2008.
- Villán Durán, Carlos Curso de derecho internacional de los derechos humanos, Trotta, Madrid, 2002.

## Legislación:

## Ámbito internacional:

- Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).
- Recomendaciones Generales adoptadas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.















- Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
- Opiniones Consultivas y Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará).
- Estatuto del mecanismo de seguimiento de la implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.
- Programa Interamericano sobre la Promoción de los Derechos Humanos de la Mujer y la Equidad e Igualdad de Género. OEA / CIM

## Ámbito nacional:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.
- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.
- Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.
- Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

## Ámbito estatal:

- Constitución Política del Estado de Querétaro.
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Querétaro.
- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro.
- Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Querétaro.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro.
- Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro.
- Ley de Integración Social de las Personas con Discapacidad del Estado de Querétaro.
- Ley de las Personas Adultas Mayores del Estado de Querétaro.
- Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro.
- Ley de Educación del Estado de Querétaro













- Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Querétaro.
- Ley de Seguridad Pública del Estado de Querétaro.
- Ley que establece las bases para la Prevención y Atención de la Violencia Familiar en el Estado de Querétaro
- Ley de Salud del Estado de Querétaro.
- Decreto que crea el Instituto Queretano de las Mujeres.
- Legislación Civil y Penal del Estado de Querétaro.
- Plan Querétaro 2010-2015.













"Este programa es público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este Programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este Programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante las autoridades competentes"

## **DIRECTORIO**

Lic. José Eduardo Calzada Rovirosa Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Querétaro

Lic. Roberto Loyola Vera Secretario de Gobierno del Poder Ejecutivo

Lic. Irma María de Lourdes Alcántara de la Torre Directora General del Instituto Queretano de la Mujer