



# Modelo de Fiscalías Especializadas para la Atención de Delitos relacionados con la Violencia contra las Mujeres a Nivel Local

Fiscalía Especial para la  
Atención de delitos relacionados con actos  
de violencia contra las mujeres  
en el país

## CONTENIDO

|   |    |
|---|----|
| I. Introducción   | 3  |
| II. Planteamiento teórico   | 5  |
| II.1 Teoría de Género   |    |
| II.2 Teoría Jurídica  |    |
| III. Convenciones Internacionales y<br>Recomendaciones Nacionales e Internacionales   | 16 |
| III.1 Convenciones Internacionales  |    |
| III.2 Recomendaciones Nacionales e Internacionales  |    |
| IV. Definiciones de tipos de violencia contra las mujeres   | 29 |
| V. Cifras Duras   | 33 |
| VI. Procuración de Justicia   | 37 |
| VII. Experiencias de Fiscalías Especiales y Especializadas  | 40 |
| VII. 1 Fiscalía Especial para la Atención de Delitos de<br>Relacionados con Actos de Violencia contra<br>las Mujeres en el País (FEVIM)                       |    |
| VII. 2 Fiscalía Especializada para la Atención de<br>Delitos contra la Mujer: el caso Oaxaca  |    |
| VIII. Fiscalías Especializadas y Especiales   | 50 |
| IX. Propuesta de Modelo de Fiscalías<br>Especializadas para la Atención de Delitos<br>Relacionados con Actos de Violencia contra<br>Las Mujeres a Nivel Local | 51 |

## **I. Introducción**

Los niveles de violencia que afecta a las mujeres en el país, han obligado a que diversas instituciones y organismos internacionales se pronuncien claramente en contra de esa expresión que menoscaba el desarrollo emocional, psicológico y social de las mujeres.

México ha firmado diversos acuerdos y convenciones internacionales en las cuales se ha comprometido a llevar a cabo acciones concretas para abatir la violencia contra las mujeres, en cualquiera de sus expresiones, colocando a la mujer dentro de una agenda política y social prioritaria. El Estado democrático no debe dejar de asumir su obligación de establecer instituciones y figuras jurídicas que protejan y garanticen que todas las personas tengan la posibilidad efectiva de defender sus derechos en forma justa, pronta y expedita.

En tal sentido, la conformación de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con Actos de Violencia contra las Mujeres en el País (FEVIM) de la Procuraduría General de la República (PGR) es una muestra clara de la preocupación por atender lo relacionado con las diversas formas de violencia contra las mujeres, así como de incluir la perspectiva de género en la procuración de justicia.

Es importante resaltar que la FEVIM es producto de múltiples esfuerzos, tanto gubernamentales como de la sociedad civil, los cuales trabajaron para construir una instancia defensora de las mujeres afectadas por violencia.

Considerando que la mayoría de los delitos relacionados con actos de violencia contra las mujeres son de competencia local, y la actuación de la FEVIM tiene atribuciones para atender las conductas delictivas en dicha materia del orden federal, y no se encuentra, por tanto, facultada para conocer a cabalidad el sinnúmero de asuntos penales relacionados con violencia hacia las mujeres en toda la República, esta Fiscalía consideró necesario promover la creación de Fiscalías Especializadas Locales como una política pública de gran trascendencia.

Para la FEVIM la conformación de Fiscalías Especializadas Locales constituye un paso fundamental en el espíritu de la equidad y la inclusión de la perspectiva de género en la procuración de justicia, siendo el objetivo básico que dichas instancias se posicionen, tanto a nivel teórico como práctico, como defensoras de los derechos de las mujeres y como acompañantes solidarias los diversos procesos jurisdiccionales que éstas enfrentan cuando son afectadas por alguna forma de violencia.

Como marco fundamental para la creación de Fiscalías Especializadas Locales la propuesta incluye una reflexión teórica de dos aspectos básicos, la teoría de género en la procuración de justicia, la teoría de género y la teoría jurídica, enmarcadas en las diversas Convenciones Internacionales que México ha signado en torno a la violencia contra las mujeres y que se encuentra obligado a cumplimentar.

El documento establece también una diferenciación entre Fiscalías Especiales y aquellas que son Especializadas, ya que estas últimas cuentan con mayor capacidad de acción, autonomía y competencias. Es por ello que se recomienda en el texto que los órganos que se instituyan en las entidades federativas sean especializados.

El Modelo Tipo de Fiscalías Especializadas Locales, objetivo central de la propuesta, establece algunos lineamientos generales acerca, tanto de los objetivos que deben de cumplir las Fiscalías, así como algunas propuestas de estructuración y de organización. Dicho modelo se elaboró partiendo de las experiencias de las Fiscalías existentes, como son la misma FEVIM, la de Oaxaca y Ciudad Juárez, Chihuahua, así como del análisis de Fiscalías de otros países.

## II. Planteamiento Teórico

### II.1 Teoría de Género

En este apartado se lleva a cabo una reflexión sobre la perspectiva de género con el objetivo de que las diversas instancias Estatales cuenten con una visión general de ésta. Lo anterior es fundamental, tanto para la conformación de las Fiscalías, como para la inclusión de la perspectiva de género en la procuración de justicia.

Inicialmente es necesario tener claro qué es la perspectiva de género, partiendo del esclarecimiento de las diferencias entre los conceptos sexo y género. Por un lado, el **sexo** refiere a las características físicas y biológicas que diferencian a las mujeres y a los varones, es decir, las características con las que todas las personas nacen, es una condición natural de cualquier ser humano.

Mientras que el **género** remite a una amplia serie de ideas, creencias, representaciones y construcciones sociales que se inculcan y atribuyen a las personas con base en la diferencia sexual. Es decir, a partir de las características del sexo se construye socialmente la identidad genérica.

La perspectiva de género implica considerar, en base a lo anterior, que la conformación genérica es un aspecto sociocultural, el cuál establece qué es un hombre y qué es una mujer, a partir, de dicha diferencia sexo/biológica. Dicha perspectiva permite dejar de pensar en las condiciones masculinas y femeninas como cuestiones esenciales, dando un paso a la crítica cultural y social de las mismas. Lo que permite observar que así como se han construido dos géneros dicotómicos y con distintas valías y jerarquías, social y culturalmente, pueden construirse géneros equitativos, con las mismas oportunidades, posibilidades de desarrollo y valía.

La perspectiva de género debe de considerarse en la atención y procuración de justicia para establecer la igualdad jurídica entre mujeres y varones, pero respetando sus debidas diferencias, no sólo sexuales sino genéricas. Cabe subrayar que bajo esta perspectiva se contempla a las mujeres en las diversas etapas de su vida, ya que **los estereotipos de género** no son privativos de una u otra etapa, sino que aparecen desde la niñez en el seno familiar, sustentados social y culturalmente mediante la religión, el sistema educativo y los diversos ámbitos en que mujeres y hombres conviven.

Lo estereotipos de género reflejan las creencias populares sobre las actividades, los roles, rasgos o características que supuestamente distinguen a las mujeres de los varones. Por ejemplo, tradicionalmente se espera que los niños practiquen más deportes que las niñas o que éstas sean más ordenadas que los niños.

Ahora bien, como resultado de los **roles** asignados a cada género, y no de las diferencias de sexo, existe una valoración distinta de las personas dependiendo del cumplimiento de las prescripciones, normas y expectativas socioculturales de los comportamientos considerados apropiados para mujeres y varones. Por ejemplo, a lo largo de la historia moderna las mujeres han tenido como papel cuidar a las hijas e hijos, hacer la comida y cuidar la casa (actividades domésticas y vida privada), mientras que los varones han tenido el rol de ser proveedores del gasto y protectores de la familia (actividades extradomésticas y vida pública).

A partir de dicha división, las actividades asociadas al rol femenino en general han sido consideradas de menor importancia en comparación con las propias del rol masculino, se ha establecido una valoración diferencial para cada sexo, misma que se ha traducido en desigualdades y marginación para muchas mujeres y en la subordinación de sus intereses como persona a los de los otros. Por esto, en la actualidad muchas de ellas pueden llegar a ser afectadas por diversos tipos de violencia con mayor facilidad y frecuencia que los varones.

Ante tales escenarios cada vez son más los gobiernos que se han propuesto combatir prontamente y con suma eficacia las dificultades a las que se enfrentan las mujeres en el acceso a la justicia. Esta aspiración surge del reconocimiento de que las mujeres de diversos países no sólo pueden ser víctimas de maltrato en espacios privados, sino también en los públicos, entre los que destacan por su innegable importancia los ámbitos de atención y procuración de justicia.

En palabras de la ONU, el objetivo es lograr “entre otras cosas, una atención especializada a las mujeres y una investigación diligente de los casos, para que la mujer no sufra al acudir a los ámbitos de procuración de justicia un nuevo maltrato, al ser sometida a procedimientos lentos y agobiantes en los cuales se le exige demostrar el maltrato, además de que se le coloca como responsable del mismo”<sup>1</sup>. Esto es, evitarles a las mujeres denunciantes que vivan y padezcan una doble victimización.

La **perspectiva de género**, luego entonces, para los propósitos de este documento permite identificar las diferencias entre mujeres y varones para establecer acciones tendientes a promover situaciones de equidad en los ámbitos de atención y procuración de justicia.

Gracias al uso de esta perspectiva es posible entender que existe una asimetría entre los géneros que se concreta en el uso y la utilización del poder, tanto al interior de las familias como en las instituciones públicas. Con base en esto, es posible entender cómo las diferencias entre mujeres y varones cobran la dimensión de violencia de género. Mediante dicha perspectiva se puede sacar del terreno biológico lo que determina la diferencia entre los sexos y colocarlo y cuestionarlo desde el terreno simbólico.

Es fácil advertir que las diferencias entre las mujeres y varones se tratan de construcciones sociales que pueden cambiarse y que deben cambiarse en tanto que devienen en situaciones de inequidad, posibilitando el cambio si se

---

<sup>1</sup> En Alicia Elena Pérez- Duarte “Legislar con Perspectiva de Género. Evaluación legislativa en materia de derechos humanos de mujeres, niñas y niños” Instituto Nacional de la Mujeres, México 2002.

insiste en el reconocimiento de que la igualdad entre los sexos se basa en la condición de seres humanos con una misma dignidad.

La violencia de género en contra de las mujeres se ha visto en el acontecer histórico como algo “normal” y cotidiano, mientras sigamos viendo como “normal” acciones claramente violatorias de los derechos humanos, civiles, económicos y sociales, no avanzaremos en dirección a la equidad e igualdad no sólo a nivel de firmas de acuerdos nacionales e internacionales, sino en la práctica cotidiana.

Para pasar de la idea de la igualdad a la concreción de la vivencia y expresión rutinaria de ésta, debemos de reflexionar y tomar en cuenta que la masculinidad y la feminidad, como se mencionó en líneas anteriores, obedecen a una construcción social.

En torno a la conformación social y genérica de la masculinidad intervienen aspectos constantemente relacionados con la violencia. En algunos periodos de la vida masculina, los varones se ven en la necesidad de mostrar que no son mujeres, que no son homosexuales y que son fuertes, lo que se manifiesta frecuentemente mediante comportamientos agresivos avalados por la sociedad, lo que a su vez conduce a establecer una estrecha relación entre masculinidad y violencia.

Es por eso que la conformación social del género masculino provoca que los varones se encuentren expuestos y sujetos constantemente a diversas presiones sociales que los motivan a actuar de manera violenta en contra de otros varones, pero también en contra de mujeres, pues existe una demanda social y cultural para que ellos construyan su masculinidad en contraste con la feminidad.

En relación con lo anterior, es necesario tener en cuenta que si bien el término género se ha reducido equivocadamente a aspectos relacionados a la construcción social de las mujeres, afecta también a varones ya que la



masculinidad también se conforma en la construcción social, además de que constante y cotidianamente ambos géneros establecen relaciones.

Diversos estudios han mostrado que la violencia de género resulta de la construcción social de los géneros que, por un lado, ubica a las mujeres como merecedoras de cualquier tipo de maltrato y, por otro, a los varones como perpetradores de actos violentos. Quedando claro que las diferencias entre los sexos son construidas, la perspectiva de género posibilita deconstruir los conceptos imperantes de género masculino y femenino y crear otros basados en la igualdad y equidad.

## **II.2 Teoría Jurídica**

A continuación se presenta una discusión acerca de la teoría jurídica, encaminada básicamente a resaltar la falta de perspectiva de género que existe en ésta, destacando la necesidad de la inclusión de una visión de equidad, justicia en las leyes que han sido elaboradas y ejercidas por y para los varones invisibilizando al género femenino, mismo que requiere ser rescatado con un abordaje diferenciado.

El Derecho, construido desde sus inicios por hombres, ha sido criticado en su inequidad por los movimientos feministas en diversos momentos, aunque de un modo mucho más técnico desde que las mujeres tuvieron la oportunidad de formarse en la ciencia jurídica.

Algunas de las posiciones, como la de Carol Smart<sup>2</sup>, retoma una polémica presentada en la sociología jurídica por la teoría feminista, en la cual se contempla que el Derecho no es, desde luego, únicamente como lo que se conceptualiza como la ley positiva, es decir, como los preceptos vigentes en un ámbito óntico práctico a partir de su proceso de creación, en este caso, de un proceso legislativo contemplado en la Constitución.

---

<sup>2</sup> Smart, Carol. "La mujer en el discurso jurídico" en Mujeres, Derecho Penal y Criminología de Larrauri, Elena (comp.). Siglo Veintiuno de España Editores, S.A. Criminología y Derecho. Madrid, 1994.

El Derecho es también la interpretación de la norma y la aplicación de la misma, ya sea por parte de la o el funcionario jurisdiccional, de la fuerza policíaca, de los centros de atención, de la o el postulante o de quien endereza un derecho. Así mismo cuenta con la facultad de crear, lo que podríamos llamar subjetividades, es decir, la capacidad de construcción de nuevos sujetos de derecho y de ciudadanía efectivas, generadas a partir del cumplimiento de un conjunto de derechos elementales.

Algunas posturas feministas asumen que el Derecho es intrínsecamente sexista, debido a que coloca a las mujeres en desventaja desde la letra de la ley (tal es el caso de la relación del matrimonio, los delitos contra la libertad sexual, etc). Sin embargo, sabemos que este es sólo uno de los problemas que presenta el Derecho, puesto que, aún logrando una reforma legislativa con perspectiva de derechos y de género, no existen cambios prácticos que hagan efectiva dicha reforma para la garantía adecuada de los derechos conculcados. Este es el caso de las reformas jurídicas que modernizan el sistema sin llegar a cambios sustanciales en la realidad de los derechos, dando como resultado que se establezca una política de modificación superficial de contenidos legales.

Otra postura feminista califica al Derecho como *masculino*, lo cual no resulta muy objetivo, puesto que presenta a la ciencia jurídica como un universo sin fragmentaciones en el que no puede incidirse. Es verdad que hasta determinadas épocas la ley se ha construido desde las concepciones, pensamientos y necesidades de los varones, sin embargo desde las luchas de los movimientos feministas el Derecho ha sido permeado por otras visiones que poco a poco lo han modificado.

Según Gladys Acosta Vargas<sup>3</sup>, existe una tercera aproximación que afirma que “el Derecho tiene género”. Esta posición, sin negar lo valioso de algunos elementos de las dos anteriores, indica que dentro del Derecho se dan

---

<sup>3</sup> Acosta Vargas, Gladys. *La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención sobre los Derechos de la Niñez: Derechos Humanos constructores de ciudadanía y democracia*. Tomo III, Serie Jurídica, UNICEF, México, D.F. 2001.

variadas posiciones y que no es inexorable que el Derecho sea el aliado estratégico del mantenimiento del orden patriarcal. Esta posición reconoce que hay significaciones otorgadas por el Derecho, creadoras de “diferenciaciones de género”. Por lo tanto, no existiría una neutralidad absoluta sino que dependiendo de la dinámica manifiesta entre los sujetos intervinientes, el Derecho asignaría atributos correspondientes a una cierta “visión de género”.

Lejos de aplicar identidades prefijadas, el Derecho estaría creando permanentemente atribuciones de género. Esta posición plantea la imposibilidad de una neutralidad de género. Lo real sería que el Derecho tenga la capacidad de crear categorías “imbuidas de género”.

Varias de las formas en que el Derecho incorpora a las mujeres, tiene como sustrato una cierta mirada subjetiva de la experiencia social. Un ejemplo de este proceso es presentado por Carol Smart cuando afirma que al final del siglo XIX, cuando las mujeres fueron más asociadas con sus cuerpos (las “eternas enfermas”), el Derecho contribuyó a crear las bases para sustentar la “naturalidad” del ideal de las diferencias biológicas. De esta forma, el Derecho produjo las más significativas exclusiones en el Derecho Civil definiendo la incapacidad de las mujeres, sobre todo a partir del matrimonio (afirmación de la potestad marital y paterna).

Según Acosta, la evolución histórica muestra que la construcción fragmentaria del Derecho en el S. XVIII es seguida de una definición clara de categorías y de sujetos jurídicos durante el S. XIX, donde el sesgo de género es más que evidente. Un ejemplo de este tipo de determinación se encuentra en Inglaterra con la creación de la categoría de madre soltera (1623), a quien se presumía culpable de asesinato en caso de muerte del hijo bastardo. Esta ley se transformó en 1803, cuando se implantó una legislación contraria al ocultamiento del nacimiento y se introdujo el primer estatuto penal sobre el aborto.

La maternidad fue así, construida como “natural” consecuencia inevitable de la heterosexualidad. Este proceso condujo a establecer pautas de lo que sería la

“buena maternidad”, dentro del matrimonio. La madre soltera sería la parte desestabilizadora y problemática del sistema. Todavía pueden observarse ciertos rezagos de esta manera de legislar cuando se ponen limitaciones a las madres que no tienen cónyuge, de ahí la consideración de las familias uniparentales (es decir, con jefatura femenina) como familias incompletas.

Resulta importante elaborar constante y sistemáticamente un análisis deconstrutor del Derecho, el cual ponga al descubierto las visiones de género que se han creado a partir de una apariencia de neutralidad, con el afán de reglamentar la vida cotidiana y nombrar la realidad a partir de determinados conceptos, los cuales han construido un deber ser y denostado, a su vez, otras formas de pensar.

Lo anterior evidencia que es necesario mantener la capacidad de producir normatividad, la cual reconozca la nueva realidad de las relaciones entre los hombres y las mujeres. Sin duda es necesario ir más lejos y volver con insistencia a la propia noción de la justicia, de tal manera que, en lugar de construir sistemas fragmentados en función de necesidades particulares, se generen sistemas jurídicos y sociales equitativos en los cuales todos los seres humanos tengan cabida, independientemente de lo que los haga diferentes, los cuales tengan un acceso universal a la resolución de conflictos, sin correr el riesgo de que sus derechos sean menoscabados.

El Estado Mexicano establece en sus disposiciones la institución del Sistema de Justicia, comprendido por los Ministerios Públicos (federales y locales) que procuran la justicia y por el Poder Judicial (federal y local) que la imparte.

La Carta Magna, que es la Norma Fundamental del Estado, sólo puede fijar lineamientos básicos, ya que el desarrollo jurídico institucional de los entes públicos corresponde a la legislación secundaria, en este caso a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y sus análogas locales. Aunque estas instituciones fueron creadas para defender y resarcir derechos, su funcionamiento puede complicarse por diversas razones, dando incluso como

resultado que en los procesos que se siguen en ellas, paradójicamente, se de la violación de los derechos de quienes son sujetos pasivos de algún delito.

El Derecho tiene también otra función importante: ser un agente auxiliar en la evolución de la sociedad. En efecto, en la ley se incluye aquello que no está sucediendo y que queremos que sí suceda (como por ejemplo, la paternidad responsable) y aquello que ocurre y que no se quiere que ocurra (como los delitos).

La norma positiva y las necesidades sociales confluyen y se retroalimentan. Cuando un grupo social siente una necesidad de cambio, busca darle a dicho cambio un sentido de mayor permanencia a través de un proceso de creación de normas instituidas para tal fin. No obstante lo anterior, el cambio de las sociedades no se refleja de manera automática en el sistema jurídico y, por supuesto, tampoco en el sistema de procuración e impartición de justicia y su funcionamiento real.

Para lograr cambios legislativos de fondo se requiere andar un camino largo en el cual entran diversos elementos, como son: la negociación política; la conciliación de intereses; la asistencia técnica por parte de expertos en las diversas temáticas de interés, entre otros. Tras lograr una reforma, se deben crear políticas públicas (programas, reformas estructurales a las instituciones, modelos de atención, etc.) para hacerla eficaz y que llegue de manera satisfactoria al sujeto de la norma. Aún así, es posible que los cambios se den en la superficie orgánica y estructural de las instituciones, pero no en las actuaciones de sus funcionarias y funcionarios.

Para lograr lo anterior es necesario instrumentar mecanismos de capacitación, formación y especialización de las y los servidores públicos para que inicien cambios en sus prácticas, pero más aún, para buscar que adquieran una mayor conciencia del principio de dignidad, de los derechos y de la equidad de género, que trasciendan en la vida laboral de las y los funcionarios, incidiendo en su cotidianidad.

El Derecho Internacional es el referente máximo para garantizar los derechos fundamentales en el mundo. Los Estados lo asimilan mediante la suscripción y ratificación de diversos Tratados Internacionales y las instituciones deben dar cumplimiento a dichos tratados. En México esta obligación deriva de diversas fuentes formales: la primera parte de dos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: el 76, el 89 y el 133, que a la letra dicen lo siguiente:

**“Artículo 76.** *Son facultades exclusivas del Senado:*

*I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.”*

**“Artículo 89.** *Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:*

*X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.”*

**“Artículo 133.** *Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”*

Estos tres preceptos constituyen un proceso legislativo *sui generis* que produce normas de origen internacional con obligatoriedad nacional, el cual comprende las siguientes etapas:

- El Ejecutivo Federal firma un tratado internacional.
- El Senado de la República ratifica dicho tratado.
- Se realiza la publicación en el Diario Oficial de la Federación para la vigencia del tratado en la legislación.
- Las autoridades judiciales deben sujetarse a estos tratados internacionales como Ley Suprema de la Unión.

La obligatoriedad del cumplimiento de los Tratados Internacionales tiene que ver con un principio elemental: resulta jurídicamente ilógico firmar y ratificar un tratado internacional que no se tiene la intención de cumplir. Los Tratados Internacionales se firman y ratifican de manera totalmente voluntaria. Incluso existe la posibilidad de hacer reservas<sup>4</sup> a los instrumentos. No existe fuerza coactiva alguna para que un país realice estos actos jurídicos, razón por la cual no existe argumento racional alguno para su incumplimiento.

Otra fuente de obligatoriedad de los Tratados Internacionales parte del texto de las propias convenciones, que contienen un precepto que establece la exigencia de dar cumplimiento pleno al tratado ratificado. Podemos poner como ejemplo de ello la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), que en su artículo 2 estipula tal obligación en los siguientes términos:

***“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:*

---

<sup>4</sup> Las reservas de los tratados internacionales son abstenciones que los Estados Partes realizan para renunciar a una obligación establecida en el instrumento.

- 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;*
- 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.”*

### **III. Convenciones Internacionales y recomendaciones**

De entre todas las expresiones de violencia, cada vez es más común que se hable y discuta sobre aquella que afecta a las mujeres. La violencia contra las mujeres es todo acto violento basado en la pertenencia al sexo femenino, que tenga o pueda tener como resultado daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se produce en la vida pública como



en la privada. El feminicidio<sup>5</sup> es la forma más extrema de la violencia basada en la inequidad de género, es un crimen de odio contra las mujeres, conformado por el conjunto de formas de violencia que en ocasiones concluye en asesinatos e incluso en suicidios de mujeres. Siendo el caso más emblemático en México los homicidios no resuelto de centenares de mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua.

Así pues, la violencia feminicida, es la culminación de múltiples formas de violencia de género, que forman parte de la vida de las víctimas y que imperan en la sociedad y en las comunidades de las que forman parte. Esta forma de violencia se suman otras muchas formas de discriminación y opresión que viven las mujeres por su edad, origen étnico, clase social, condición educativa, de salud, preferencia sexual, estado civil o legal.

### **III.1. Convenciones Internacionales**

En el ámbito internacional la problemática de la violencia de género fue abordada por primera vez durante la Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en México en 1975. Convocada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU), a propósito del Año Internacional de la Mujer. El encuentro giró en torno a tres objetivos que se convertirían en las principales pautas de acción para la lucha en favor de las mujeres en los años venideros: la igualdad de género y la eliminación de la discriminación por motivos de género, la integración y participación de las mujeres en el desarrollo, y una mayor contribución de las mujeres al fortalecimiento de la paz mundial.

La importancia de dicha conferencia, además de atraer la atención del mundo entero hacia la violencia de género, se encuentra en su capacidad para impulsar el surgimiento del Fondo de Desarrollo de Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) un año después de su celebración, organismo que ha sido

---

<sup>5</sup> La categoría *feminicidio* fue desarrollada a partir del trabajo de Diana Russell y Hill Radford, expuesto en su texto *Femicide/ The politics of woman killing*, Prentice Hall Internacional, Nueva York, 1992. En castellano *femicidio* es una voz homóloga a homicidio y sólo significa asesinato de mujeres. En cambio *feminicidio*- definido por Russell y Radford- es un crimen de odio contra las mujeres, es el conjunto de formas de violencia que en ocasiones concluye en asesinatos e incluso en suicidios de mujeres.

fundamental para promover la plena participación de las mujeres en la sociedad y la igualdad entre los géneros.

Así mismo su valor reside en que a partir de su formación se derivaron otras conferencias, convenciones y cumbres mundiales en las que se ha ido avanzando en el diálogo por el reconocimiento de los derechos de las mujeres y en las que México ha participado (CEDAW en 1979, II Conferencia Mundial sobre la Mujer realizada en 1980, III Conferencia en 1985, Cumbre sobre el Medio Ambiente y Desarrollo en 1992, Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos en 1993, Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo en 1994, Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer también en 1994, Cumbre Mundial de Desarrollo en 1995 y la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer también en 1995).

Si bien es cierto que todos los pactos de derechos humanos prohíben la discriminación, es pertinente destacar por su perspectiva de género la promovida por la Asamblea General de las Naciones Unidas: la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer<sup>6</sup>. En esta Convención se considera la desigualdad histórica y sociocultural entre mujeres y varones, por una parte, para exigir un único trato cuando se esté bajo las mismas condiciones, por la otra, para demandar a los estados parte tomar todas las medidas necesarias para corregir aquellas situaciones que menoscaben los derechos humanos de las mujeres.

Aprobada en 1979, la Convención entró en vigor en México en 1981. En ella se establece una declaración internacional de derechos para la mujer y se propone un programa de acción para que los estados parte garanticen el goce de esos derechos. Se concentra en tres aspectos de la situación de las mujeres: 1) En sus derechos civiles y su condición jurídica y social (derecho al voto, a ocupar cargos públicos, a ejercer funciones públicas, a representar a su país en el plano internacional, al acceso sin discriminación a la educación, el empleo, actividades económicas y sociales, entre otros); 2) En lo que tiene que

---

<sup>6</sup> Según el artículo 1, por discriminación se entiende “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo (...) en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”.

ver con la reproducción humana (el derecho a la procreación, a la protección de la maternidad y al cuidado de los hijos, a la prestación de servicios sociales, a la planificación familiar, a decidir libre y responsablemente el número de hijos(as) y el intervalo entre los nacimientos, por mencionar lo principal); 3) En las consecuencias de los factores culturales en las relaciones entre los sexos (la obligación de modificar patrones socioculturales de conducta que han creado y mantenido prácticas de discriminación basadas en el sexo, básicamente). En suma, la Convención proporciona un marco para hacer frente a todo acto de discriminación basado en el sexo.

Para el año de 1999, la Asamblea General de la ONU aprueba y abre a la firma, ratificación y adhesión el Protocolo Facultativo u opcional de la CEDAW<sup>7</sup>. Básicamente se exhorta a todos los estados parte que han firmado o ratificado la Convención o se han adherido a ella, a que hagan lo mismo con el Protocolo. México lo hace en el año 2002, y con esto, se compromete a respetar los procedimientos del Protocolo y cooperar con el llamado Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, que tiene como función velar el auténtico cumplimiento de la Convención.

Dicho Comité está compuesto por 23 mujeres propuestas por sus gobiernos y elegidas por los estados parte a título personal (es decir, aunque son propuestas por sus propios gobiernos, al ser elegidas desempeñan su cargo solamente a título personal y no como delegadas o representantes de sus países de origen).

Se prevé que los estados parte como México presenten al Comité, al menos cada cuatro años, un informe sobre las medidas que hayan adoptado para hacer efectivas las disposiciones de la Convención, el cual será examinado durante el período anual de sesiones. En el Protocolo se establece la competencia única del Comité para la recepción y consideración de todas las

---

<sup>7</sup> Un protocolo facultativo u opcional es un mecanismo jurídico, adjunto a un tratado, convenio, convención o pacto, que introduce aspectos no contemplados en la convención o pacto a que se refiere. Está abierto a la adhesión por partes de aquellos Estados que ya lo hicieron con la convención o pacto. Se denomina facultativo u opcional porque los Estados no tienen la obligación de adherirse, aunque ya lo hubieran hecho con la convención o pacto.

denuncias por cualquier forma de discriminación contra la mujer e investigación de las mismas. También le compete realizar recomendaciones, formular correctivos y sugerir compensaciones por daños a los estados parte, sobre aspectos relativos a la eliminación de la discriminación contra la mujer.

De igual manera destaca por su perspectiva de género la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, promovida por la Organización de los Estados Americanos (OEA), adoptada en la ciudad de Belém do Pará, Brasil, en el año de 1994, razón por la cuál se conoce como la Convención de Belém Do Pará.

Esta Convención fue firmada por México en 1995 y aprobada por el Senado en 1996. Su importancia radica en que introduce explícitamente la teoría de género en la temática de violencia contra la mujer. En su preámbulo afirma: “la violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales y limita total o parcialmente a la mujer el reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y libertades”. En su artículo 1 define a la violencia contra la mujer como “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”.

En el artículo 2 la llamada Convención de Belém do Pará establece que la violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica “tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido con la mujer”, en la “comunidad y sea perpetrada por cualquier persona” y la “perpetrada o tolerada por el Estado o cualquiera de sus agentes, donde quiera que ocurra”.

Las obligaciones específicas para los estados parte de la Convención son: 1) Abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar porque las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación; 2) Actuar con la debida diligencia en prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer; 3) Incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas para

prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer; 4) 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; 5) 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; 6) Establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación de daños u otros medios de compensación justos y eficaces.

Los Estados Parte también deben adoptar programas y medidas para promover la educación pública y la concientización, movilizar a las comunidades para combatir la violencia contra la mujer y ofrecer servicios y asistencia especializada a las mujeres que son víctimas de violencia, además de garantizar la investigación y recopilación de estadísticas necesarias sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenirla, sancionarla y erradicarla.

Como puede suponerse, la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer de las Naciones Unidas, realizada en Beijing en 1995, acentúa la importancia de las temáticas relacionadas con los derechos de las mujeres a nivel global. Hasta ahora, se trata de la última reunión de gran escala que impulsó la discusión sobre la situación de las mujeres a fines del siglo XX, reconociendo avances, pero también señalando los aspectos aún sin resolver o inclusive sin ser tomados en consideración.

Durante ésta se aprobó la Declaración de Beijing y una Plataforma de Acción. La Declaración compromete a los gobiernos a impulsar las estrategias acordadas en la conferencia previa (en Nairobi en 1985), así como a movilizar recursos para la realización de la plataforma. La Plataforma de Acción es el documento más completo producido por una conferencia de la ONU con relación a los derechos de las mujeres, ya que incorpora lo abordado en conferencias y tratados anteriores.

Se debe de subrayar que en la IV Conferencia los estados parte se comprometieron a prevenir y eliminar todas las formas de violencia no sólo contra las mujeres, sino también contra las niñas. Esto es, se identificó claramente que los actos relacionados con violencia de género que afectan a las mujeres, también afectan a las niñas, o dicho en otras palabras, que la violencia de género inicia desde la niñez. La Convención sobre los Derechos de la Niñez, aprobada por la Asamblea General de la ONU en el año de 1989 y el Convenio sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación No. 182 (que incluye la Recomendación 190), suscrito por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1999, son dos ejemplos emblemáticos del renovado interés de la comunidad mundial por emprender acciones ya no sólo a favor de las mujeres, sino también de la infancia.

La Convención sobre los Derechos de la Niñez fue ratificada por el gobierno mexicano en el año de 1990. En general, es un tratado internacional que profundiza los derechos del niño (entendiendo por niño todo ser humano menor a los 18 años de edad, a menos que la ley dicte lo contrario), reafirmando la necesidad de proporcionarles cuidado y asistencia en razón de su vulnerabilidad.

Los países parte se obligan a respetar las normas acordadas en tanto que sus gobiernos son los encargados de su cumplimiento. En esta Convención se subraya de manera especial la responsabilidad primordial de la familia por lo que respecta a su protección y asistencia, además de la necesidad de protección jurídica y no jurídica del niño antes y después de su nacimiento. Asimismo, se advierte la importancia del respeto de los valores culturales de la comunidad del niño y el papel crucial de la cooperación internacional, para que los derechos del niño trasciendan el discurso y sean una realidad<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> En el año 2000 la Asamblea General de las ONU aprobó dos protocolos facultativos u opcionales de la Convención sobre los Derechos de la Niñez relativos a la participación de niños en los conflictos armados y a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía. El gobierno mexicano los ratificó en el 2001.

El Convenio sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación No.182 fue ratificado por el gobierno mexicano en el año 2000. En éste se contempla la necesidad de librar a los menores de 18 años de todas las formas de esclavitud; la venta y trata; su reclutamiento forzoso u oferta para utilizarlo en conflictos armados, la prostitución, la pornografía o la producción y tráfico de estupefacientes, y todo trabajo que, por su naturaleza o condiciones en que se realiza, pueda dañar su salud, su seguridad o su moralidad. La ratificación de este convenio implica la adopción de medidas establecidas en la Recomendación 190, estableciendo programas de acción con carácter urgente, en consulta con las instituciones gubernamentales, organizacionales patronales y sindicatos, además de considerar la opinión de los menores directamente afectados así como de sus familias.

### **III.2 Recomendaciones Nacionales e Internacionales**

En este apartado se presentan las recomendaciones que organismos, tanto nacionales como internacionales, le han presentado al Estado Mexicano referente al tema de la procuración de justicia con perspectiva de género. El objetivo principal de dar cuenta de tales recomendaciones, es para fortalecer lo imperioso de la existencia de Fiscalías Especializadas Locales, ya que varias de las recomendaciones plantean, evidencian y concluyen sobre la necesidad de que existan instancias de procuración de justicia, que atiendan delitos relacionados con actos de violencia contra las mujeres, de forma diligente, expedita e inmediata.

#### *Comisión Nacional de Derechos Humanos*

La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) elaboró una recomendación, cuyo contenido versa expresamente sobre los homicidios de las mujeres de Ciudad Juárez<sup>9</sup>. Sin duda el hecho de que las recomendaciones

---

<sup>9</sup> El 1 de diciembre de 1997, la Comisión Nacional de Derechos Humanos recibió la queja presentada por la Diputada Federal Alma Angélica Vucovich Seele, mediante la cual narró 36 crímenes cometidos en contra de igual de número de mujeres, de manera brutal, en Ciudad Juárez, Chihuahua. En el periodo

de esta instancia no sean vinculantes para las autoridades a las que se dirigen, limita el impacto que estas puedan tener.

De las investigaciones realizadas por visitadores del Organismo Nacional en el Municipio de Ciudad Juárez, Chihuahua, y del análisis de la información proporcionada por los servidores públicos del Estado, se acreditaron actos violatorios a los Derechos Humanos de las mujeres asesinadas y de sus familiares; asimismo se determinó que se han infringido las normas legales e instrumentos internacionales en perjuicio de las agraviadas.

Con base en lo anterior y en las diversas investigaciones llevadas a cabo por la CNDH, el 15 de mayo de 1998 emitió la recomendación pública 044/1998 con el propósito fundamental, tanto de hacer una declaración respecto de la conducta irregular cometida por servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, así como una recomendación expresa de que se subsanen las irregularidades realizadas.

En dicha recomendación emitida por la CNDH se le instó al Gobernador del Estado de Chihuahua, entre otras acciones a:

- Practicar las diligencias necesarias para la integración, perfeccionamiento legal y, en su oportunidad, determinación conforme a Derecho, de las averiguaciones previas.
- Realizar los convenios necesarios con las diversas Procuradurías del país y otros cuerpos policiales, para que se integre un equipo de trabajo interdisciplinario e interinstitucional que se aboque a la investigación exhaustiva de los casos de homicidios y violaciones ocurridos en Ciudad Juárez, Chihuahua.
- Destinar más recursos estatales y municipales con el fin de fortalecer las áreas de seguridad pública y de procuración de justicia en la entidad.

---

comprendido de junio a diciembre de 1996 y durante 1997, abriéndose el expediente de queja CNDH/122/97/CHIH/8063.



- Se ordenen los procedimientos administrativos y/o penales, contra los funcionarios públicos que actuaron de manera indebida, ya sea por omisión o comisión, en los procesos legales de los homicidios de mujeres.

Por otro lado, la CNDH emitió, entre otras, las siguientes recomendaciones al H. Ayuntamiento del Estado de Ciudad Juárez, Chihuahua:

- Al igual que al Gobernador del Estado se instó al gobierno municipal, a que ordene los procedimientos administrativos contra los funcionarios públicos que actuaron de manera indebida, ya sea por omisión o comisión, en los procesos legales de los homicidios de mujeres.

#### *Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito*

En el ámbito internacional la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Comisión de Expertos Internacionales de la Organización de las Naciones Unidas) en noviembre del 2003, presentó su informe de la visita de un grupo de expertos a Ciudad Juárez, Chihuahua, dentro del cual destacó que a través de la Agencia Mixta, se contribuyó a un mejoramiento en la investigación y la procuración de justicia, sin embargo, el proceso judicial sigue siendo altamente precario.

Dicha Comisión realizó sus recomendaciones en torno a tres áreas: a) la rama judicial y el impulso de causas, b) la investigación y c) el marco preventivo.

Las recomendaciones de la rama judicial señalan que mientras no exista un aparato institucional fuerte y eficaz, no se podrá dar respuesta a las carencias y deficiencias que se tienen en esta materia<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Otorgando acceso a los familiares al proceso; plazos máximos improrrogables de prisión preventiva; exigencia de responsabilidad administrativas y/o penales a los funcionarios públicos responsables de irregularidades; tramitación prioritaria de las causas por homicidios en Ciudad Juárez; investigación exhaustiva de las denuncias de tortura y malos tratos a los detenidos.

Así mismo se recomendó expresamente considerar la expansión de la competencia de la Fiscalía Especial para homicidios de mujeres a los demás delitos de género que se produzcan en el Estado.

Por otro lado, las recomendaciones en materia de investigación se dieron en torno al estudio de la posibilidad de la creación, a nivel estatal de un sistema de protección de testigos, al planteamiento de reformas legislativas que agilicen y permitan un uso más sencillo de las técnicas modernas de investigación, así como la adquisición de medios técnicos adecuados, junto con la formación del personal.

En materia de prevención se recomendó que una organización internacional, elabore un estudio comparativo de estratificación sobre factores de mortalidad femenina en Ciudad Juárez y en Chihuahua.

#### *Comisión Interamericana de Derechos Humanos*

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el año de 2003 presentó un informe referente a la situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, México denominado “El derecho a no ser objeto de violencia y discriminación”.

Dicha recomendación insta al país a que tome en cuenta los siguientes aspectos: Priorizar la plena inclusión, participación y colaboración de todos los niveles de gobierno --federal, estatal y municipal-- en la respuesta estatal frente a los asesinatos y otras modalidades de violencia basada en el género que afectan a la mujer en Ciudad Juárez.

Así mismo y tendiente a mejorar la aplicación de la debida diligencia para investigar esos crímenes, procesar y castigar a sus autores, se sugirió reforzar la capacidad institucional. Asignando recursos humanos y materiales adicionales a la Fiscalía Especial y a los demás órganos encargados de enfrentar y reprimir esas violaciones de derechos.

En relación con las recomendaciones para mejorar la aplicación de la debida diligencia para prevenir futuros crímenes de ese género se menciona que hay que capacitar a funcionarios y funcionarias del sector público, especialmente policías, fiscales, especialistas forenses, jueces, juezas y personal judicial, en cuanto a las causas y consecuencias de la violencia basada en el género.

*Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México*

En el año 2003, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, propuso al Ejecutivo del país que, a fin de avanzar en el cumplimiento de los estándares internacionales en materia de derechos humanos, atienda las siguientes recomendaciones:

- Promover la eliminación de los estereotipos, prejuicios y estigmas en todos los instrumentos de carácter público que inciden en la formación y socialización de la población en campo educativo, de los medios de comunicación y mediante conductas discriminatorias en los servicios públicos, en relación con el caso de los asesinatos y desapariciones de mujeres y niñas en Ciudad Juárez.
- Fortalecer los mecanismos públicos responsables de promover la equidad de género, así como las unidades sectoriales responsables de la incorporación de la perspectiva de género en las políticas sectoriales de los poderes ejecutivos.
- Promover la creación de comisiones especializadas en los congresos locales y áreas de género en los poderes judiciales y órganos autónomos correspondientes, así como desarrollar y apoyar mecanismos de articulación entre todas esas instancias.

*Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas*

Este organismo con base en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, en mayo de 2006 recomendó considerar la adopción de una legislación sobre igualdad de género a nivel federal y estatal, proponiendo, entre otras cosas, que en México todas las entidades federativas adopten y apliquen efectivamente leyes sobre hostigamiento sexual, así como la armonización y promulgación de legislación sobre violencia doméstica e incesto.

Así mismo, le recomendó al país a proseguir con la adopción de la Ley General que establece un Sistema Nacional de Prevención, Protección, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y las Niñas.

*Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres*

Este Comité en sus sesiones 751<sup>a</sup> y 752<sup>a</sup> celebradas el 17 de agosto del 2006, reconoció algunos avances que el país ha tenido en materia de protección a los derechos de las mujeres, aún así, resalto su preocupación por la falta de una armonización legislativa consistente y de otras regulaciones a nivel federal, estatal y municipal con la CEDAW.

El Comité expresó su preocupación por el ambiente generalizado de violencia e inseguridad que predomina en diversas zonas y lugares donde las mujeres pueden ser afectadas por violencia, en ese sentido este organismo manifestó su intranquilidad por la persistencia de la violencia generalizada y sistemática contra las mujeres. Mereciendo una atención especial, los actos de violencia cometidos por autoridades públicas, contra mujeres en San Salvador Atenco, Estado de México, México.

Exhortó a extender el acceso a la justicia para las víctimas y a asegurar que los perpetradores reciban un castigo efectivo y consistente, así como que las víctimas puedan beneficiarse de los programas de protección.

Resaltó la necesidad de garantizar que la Fiscalía Especial de Delitos Relacionados con los Actos de Violencia contra las Mujeres tenga la autoridad requerida, así como los recursos humanos y financieros necesarios para que tenga la posibilidad y el poder de cumplir efectivamente su mandato, de una manera independiente e imparcial. Subrayando que dicha instancia actúe ampliamente sobre los crímenes de San Salvador Atenco con el fin de asegurar el procesamiento y castigo de los culpables. También recomienda que México ofrezca la asistencia económica, social y psicológica necesaria a las víctimas de estos crímenes.

Como es posible observar, algunas de las recomendaciones referidas, promueven y fortalecen la idea de conformar y/o fortalecer las acciones y competencias de Fiscalías Especializadas para la Atención de Delitos Relacionados con Actos de Violencia contra las Mujeres, como vía para incluir la perspectiva de género en la procuración de justicia, así como medio para constituir instancias jurídicas encargadas de velar por los derechos humanos de las mujeres.

#### **IV. Definiciones de tipos de violencia en contra de las mujeres**

El fenómeno de la violencia contra la mujer en cualquiera de sus manifestaciones, ya sea que se trate de daños o sufrimientos físico, sexual o psicológico, es un problema que involucra tanto a las personas en sus relaciones interpersonales; como a la sociedad, impactando sin lugar a dudas al Estado, debido a que es el garante de los derechos humanos de las personas. Por lo anterior, la atención y solución que se le dé a esta problemática, atañe a amplios sectores de la sociedad.

Existen diversas definiciones para caracterizar los tipos de violencia que viven las mujeres, en este documento se presentan aquellas que han elaborado las convenciones internacionales y algunas encuestas nacionales.

Según la Convención de Belém do Pará, la violencia contra la mujer consiste en cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado.

La Belém Do Pará su artículo 2, establece que la violencia de género incluye tanto a la violencia física, sexual y psicológica que: a) Tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual; b) Que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar y c) Que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra.

La relevancia de esta definición estriba, entre otras razones, en que en ella se asentó por primera vez de manera formal, el concepto de violencia de género y el objetivo básico de que las mujeres vivan “una vida libre de violencia”. Además de expresar claramente que las mujeres pueden verse afectadas por violencia, tanto en el ámbito público como en el privado, y es responsabilidad directa del estado su detección, atención, y erradicación.

La definición de violencia de uso más recurrente en el medio institucional ha sido el de violencia familiar, resaltando que básicamente se genera en el ámbito de la familia a través de las relaciones de parentesco: entre madre, padre e hijos, cónyuges y hermanos.

Otra definición de violencia contra las mujeres recurrente es la de violencia sexual, que hace referencia a cualquier acto sexual que es inducido sin el consentimiento de la persona afectada o a través de la fuerza física.

A partir de la Convención de Belém Do Pará se elaboraron otras tipologías de la violencia, que permitieron hacer una caracterización más detallada del fenómeno y tener una mayor comprensión del mismo. Ello ha facilitado el análisis y la construcción de políticas públicas y acciones concretas encaminadas a eliminar todas las formas de violencia hacia las mujeres.

En la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH)<sup>11</sup>, se estableció una clasificación de las diversas formas de agresión o violencia hacia las mujeres, para dimensionar, caracterizar y conocer la existencia de la violencia familiar en México. Las categorías analizadas fueron: violencia física, sexual, emocional y económica definiéndose de la siguiente manera:

- **Violencia física:** Agresiones que inflinge un agresor sobre el cuerpo de la mujer, que se traducen en un daño o en un intento de daño, sea permanente o temporal. Las agresiones físicas comprenden: empujones, jalones, golpes con las manos u objetos, intento de ahorcar o asfixiar, agresión con armas, y algunas otras como sujetar con amarras, patear, aventar objetos, agresión con cuchillo, navaja y disparo con arma.
- **Violencia sexual:** Refiere a toda forma de coerción que se ejerce sobre la mujer con el fin de tener relaciones sexuales con ella, con o sin voluntad. Estas formas de coerción van desde el chantaje para exigir u obligar a mantener relaciones sexuales a la mujer e incluso recurrir al uso de la fuerza para conseguirlo. A su vez comprende aquellos actos por los cuales se obliga a la mujer a realizar prácticas sexuales que ella no desea.

---

<sup>11</sup> Elaborada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática; el Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer, el Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la UNAM y la Universidad de la Ciudad de México, en el año 2003, por iniciativa del Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres).

- **Violencia económica:** Formas de agresión que ejerce el hombre sobre la mujer a partir de o con el fin de controlar el flujo de recursos monetarios que ingresan al hogar, la forma en que dicho ingreso se gasta, o bien el destino y uso de propiedades y de los bienes muebles e inmuebles que forman parte del patrimonio de la pareja.
- **Violencia emocional:** Formas de agresión reiteradas que no inciden directamente en el cuerpo de la mujer pero sí en su psique. Es decir, que afectan a la mujer en su seguridad y autoestima, y por lo tanto afectan su capacidad para desarrollarse y construirse una vida autónoma. La violencia emocional incluye insultos, amenazas, intimidaciones, humillaciones, omisiones, menosprecio, burlas, entre otras actitudes de coacción, abandono y devaluación, que provocan que la mujer sufra deterioro, así como una disminución y/o afectación en la estructura de la personalidad.

La violencia física y sexual son expresiones violentas difíciles de ocultar, ya que se trata de agresiones visibles en el cuerpo de la mujer. Mientras que la violencia emocional o psicológica, al igual que la económica, remiten a formas de agresión reiteradas que inciden en el estado anímico de la mujer, misma que pueden no ser fácilmente percibidas.

No puede dejarse de considerar que la violencia física y sexual implican violencia emocional, así como ésta puede tener un efecto físico negativo en las personas que lo sufren; sin embargo, es necesario hacer una distinción tanto conceptual como empírica para detectarla cuando sólo se presenta en una de sus formas y también para facilitar el uso de los conceptos de las variables que dependen unas de otras, y poder establecer estrategias de atención diversas para cada una de ellas.

Otras investigaciones sobre la violencia contra las mujeres han vertido definiciones que buscan integrar lo anterior y desagregar otras variables. El estudio sobre Violencia Feminicida en 10 entidades de la República Mexicana que llevó a cabo la Comisión Especial de la Cámara de Diputados define la violencia de género como: la violencia misógina contra las mujeres, la cual



forma parte de relaciones de desigualdad de género: opresión, exclusión, subordinación, discriminación, explotación y marginación. Cuyas modalidades son: familiar, en la comunidad, institucional y feminicida<sup>12</sup>.”

Es importante resaltar que la violencia de género, en cualquiera de sus expresiones, abarca a todas las mujeres, en diferentes momentos de la vida y en distintos grados, tanto en el ámbito público, como en el privado, y se encuentra en estrecha relación con mecanismos de poder y dominación, que son producto de la cultura patriarcal de la economía, la cultura y el Estado en general.

## **V. Cifras duras**

Recientemente comenzó a crecer el interés por conocer las cifras reales de la situación que guarda la violencia de género en nuestro país. Por una parte, porque la violencia en contra de la mujer es un fenómeno que va en aumento, según diversos estudios, además de la información que registra la prensa y algunas estimaciones estatales y locales; y segundo, porque a pesar de ello no existen los mecanismos para realizar un registro confiable de éste.

Cuando se tiene como objetivo plantear la conformación de Fiscalías Especializadas Locales, sin duda alguna es fundamental conocer las cifras reales en que la violencia contra las mujeres se presenta, dicho conocimiento contribuye a dimensionar qué tan grave es la problemática planteada, cómo están los índices, así como cuáles son los tipos de violencia que requieren de mayor atención por parte del Estado y de las instituciones con que cuenta éste.

Las investigaciones sobre violencia en términos cuantitativos iniciaron en los años 90, enfocadas a la violencia que se presenta dentro de la pareja y el entorno familiar, dichas cifras se conformaron de manera regional.

---

<sup>12</sup> En “Violencia feminicida en 10 entidades de la República Mexicana” Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión- LIX Legislatura. Comisión Especial para Conocer y Dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Feminicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada. México 2006.

A partir de 1998 se incluyeron módulos de violencia en encuestas nacionales, entre las cuales destacan: la Encuesta Nacional de Salud Reproductiva (ENSARE 98) que se aplicó a 5,405 mujeres usuarias del IMSS; y la Encuesta Nacional de Salud Reproductiva (ENSAR 2003); que se aplicó a 20,925 mujeres.

La Encuesta Nacional sobre Violencia contra las Mujeres (ENVIM 2003) se aplicó a 26,042 mujeres usuarias de los servicios de salud pública. Mientras que la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH 2003) se aplicó a 34,184 mujeres entre 15 y 49 años de edad, casadas o unidas, que viven con su pareja.

Algunos resultados de la ENDIREH muestran que el 47% de las mujeres mexicanas que han vivido con su pareja (9 millones) en la misma casa, entre 15 años de edad y más, reportaron algún incidente de violencia en los 12 meses anteriores a la aplicación de la entrevista, el 38.4% vivió al menos una experiencia de violencia emocional, el 29.3% de violencia económica, el 9.3% de violencia física y el 7.8% de violencia sexual. Siendo más de la mitad de las mujeres entrevistadas (53%) quienes no han experimentado ninguno de los casos anteriores.

Cuando se habla y discute sobre la violencia contra las mujeres, como se dijo anteriormente, suele pensarse en mujeres golpeadas o agredidas físicamente, sin embargo, los resultados de esta encuesta muestran claramente que otras formas de violencia tienen una frecuencia entre cuatro y tres veces mayor que las agresiones físicas y sexuales, específicamente la violencia económica y emocional o psicológica. De hecho ésta última representa la forma de violencia de género más recurrente, seguida por la económica, con 29.3 % de las mujeres del universo que representa la muestra de la encuesta.

La violencia económica se inició a conceptualizar recientemente. Si bien se trata de una forma de abuso relacionada con el dinero y los bienes materiales, tiene en común con la violencia emocional consecuencias negativas en la autonomía y desarrollo de las mujeres. Este tipo de violencia representa una

mezcla de ambas, ya que si bien tiene impacto evidente sobre la vida económica de las mujeres, la huella sobre el concepto que tienen sobre sí mismas, aún cuando no es tan explícita, resulta evidente.

La violencia física que afecta a poco más del 9% del universo de la encuesta, incluye golpes y agresiones dirigidas al cuerpo de la mujer, los cuales tienen diversos niveles (desde bofetadas, puñetazos, patadas hasta agresiones con objetos punzo cortantes y/o armas). Por otro lado la violencia sexual afecta a 8% de las mujeres encuestadas.

La Encuesta Nacional sobre Violencia contra las Mujeres (ENVIM) que llevó a cabo el Instituto Nacional de Salud Pública de la Secretaría de Salud, se aplicó a mujeres derechohabientes (SSA, IMSS, ISSSTE). Los resultados pusieron en evidencia que la violencia afecta a mujeres de todas las edades, y puede ocurrir en diferentes etapas de la vida.

Dicha encuesta reveló que el mayor número de mujeres que son violentadas por su pareja lo representa el grupo de edad de 15 a 19 años (55.8%), en contraste con las mujeres de entre 55 años y más que asciende al 32.2%. En términos comparativos es interesante señalar que según los últimos datos registrados por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI 2004), el rango de edad en el que se registran más homicidios de niñas y mujeres, es entre los 15 y 24 años, mientras que dentro del grupo de mujeres de 50 años y más la tendencia es de nuevo ascendente, coincidiendo con los datos aportados por la ENDIREH.

Los resultados de las cifras analizadas, permiten considerar algunas conclusiones, tal como el hecho de que niñas y adolescentes, así como adultas mayores viven en condiciones vulnerables y por lo mismo están expuestas en mayor medida a actos violentos.

Un aspecto interesante de resaltar es la relación de los agresores con las mujeres afectadas por violencia, ya que generalmente proviene de personas que forman parte de la estructura familiar, como pueden ser la pareja, el padre

y la madre. De las mujeres encuestadas por la ENVIM 74% señalan haber recibido agresiones en cualquiera de sus modalidades por parte de su pareja, incluyendo novio y ex novio; mientras que el 38.5 % de un familiar, ya sea madre, padre, madrastra, padrasto, hermana o hermano.

Un elemento importante y del cual se hizo referencia en líneas anteriores, es el hecho de que las mujeres sufren violencia a lo largo de la vida, siendo evidente a través de las aproximaciones cuantitativas, que es en el seno de la familia donde, desde edades tempranas, se gesta la violencia contra éstas, así 42.2% de las mujeres entrevistadas recibieron golpes y 37.9 insultos y humillaciones en la niñez.

Como una expresión extrema de violencia contra las mujeres es fundamental resaltar los datos que tienen que ver con la violencia feminicida, la cual se hizo notoria a partir del año 2000, debido a que las tasas de homicidios de mujeres que predominaban en el centro y sur del país, comenzaron a aumentar en algunos estados del norte (Chihuahua).

Aún cuando el feminicidio es una de las formas de violencia de las cuales se cuenta con menos información cuantitativa confiable, los datos provenientes de los estados que la Comisión Especial recopiló y analizó, le permitieron arribar a ciertas conclusiones generales, como señalar que algunas de sus causas se encuentran relacionadas con motivaciones políticas, delincuencia común y delincuencia organizada; aunque la mayoría se asocian a causas estructurales y culturales de la identidad genérica.

Los casos más documentados y difundidos son los feminicidios de Ciudad Juárez, Chihuahua, donde han sido asesinadas más de 400 mujeres desde 1993, situación que no parece detenerse. En el año 2005, de los 227 casos que atendieron las autoridades 32 fueron clasificados como feminicidios, entre ellas los de seis niñas. Del primero de enero a febrero de 2006 las autoridades policiales de Cd. Juárez, Chihuahua, reportaron 14 mujeres asesinadas, según información de la Fiscalía Especial para la Investigación de Feminicidios en Cd. Juárez.

La investigación que llevó a cabo la Comisión Especial señala además, que estos actos de violencia no son exclusivos de una región del país, como zonas fronterizas o territorio central, o de sectores sociales con encuadre económico, social y cultural determinados, sino que provienen de estados con distintos grados y tipos de desarrollo; de municipios tanto urbanos, rurales, suburbanos, como zonas metropolitanas; representando a su vez, como se afirma en este documento, una forma de violencia que afecta tanto a mujeres como a niñas. Mujeres.

## **VI. Procuración de Justicia**

Al ser un objetivo primordial de la FEVIM como de las Fiscalías Locales existentes la procuración e impartición de justicia con perspectiva de género, este apartado presenta las obligaciones o mandatos que en torno a este tema existen en el País y las carencias en relación a una procuración de justicia con perspectiva de género que contemple las cuestiones culturales y sociales arriba planteadas.

Así mismo, se aborda la repercusión que la falta de dicha perspectiva de género ha provocado en la atención de las mujeres en general, pero sobre todo de aquellas afectadas por diversos tipos de violencia, al exponerlas en ocasiones, a una doble victimización institucional cuando acuden a solicitar atención en los centros de procuración de justicia.

La procuración de justicia es una garantía constitucional, que se encuentra enunciada de manera implícita en el primer párrafo del artículo diecisiete de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### Artículo 17º.

Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las cuotas judiciales.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.

La función de procurar justicia en el ámbito federal se encuentra a cargo del Ministerio Público federal, presidido por el Procurador General de la República, quien es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República. En el ámbito de las entidades federativas, el Ministerio Público se encuentra presidido por las y los procuradores estatales, quienes son nombrados por el Ejecutivo de cada entidad federativa, aunque en algunos casos el poder legislativo estatal interviene en su designación, siendo removidos libremente por el Ejecutivo correspondiente.

Las y los agentes del Ministerio Público, tienen la facultad de conocer de las denuncias y querellas, e iniciar las investigaciones y las persecuciones conducentes para determinar si se han acreditado los elementos del tipo penal, la presunta responsabilidad penal del indiciado (presunto responsable) o determinar la identidad del autor del ilícito, así como exigir la reparación del daño. Siendo además, los únicos funcionarios acreditados para ejercer o no la acción penal, y en su caso la consignación ante los tribunales.

Las y los funcionarios responsables de garantizar la procuración de justicia deben velar en todo momento por la constitucionalidad y legalidad de todos sus actos, respeto y protección a los derechos humanos, fortalecer los principios de profesionalismo, imparcialidad, igualdad y seguridad jurídica en todas sus acciones, pronta, inmediata, eficaz, expedita, y gratuita.

En algunos casos de violencia contra las mujeres<sup>13</sup>, la procuración de justicia ha adolecido de ciertas deficiencias, en buena medida por la falta de la perspectiva de género, provocando que las mujeres accedan de forma poco

---

<sup>13</sup> La Dra. Elena Azaola afirma “En los casos en que la denuncia por parte de los hombres es obviamente necesaria, la relación con el hombre denunciante, siempre es más eficaz y atenta que la atención con la mujer denunciante” en “El Delito de Ser Mujer” (México: 2003).

constante y clara a las diversas instancias que procuran justicia, recibiendo, en ocasiones, un trato inequitativo e injusto.

Lamentablemente algunas instituciones encargadas de la procuración de justicia, aún no se encuentran capacitadas para atender a las mujeres afectadas por violencia, ya que son diversas las características con las que deben contar estos espacios específicos para la atención de la violencia contra las mujeres y niñas dentro de las procuradurías de justicia de los estados.

Sin duda cada Estado presenta características específicas, pero proporcionar a las mujeres que acceden a la procuración de justicia instalaciones adecuadas, personal profesional y especializado para atender las necesidades inmediatas, ya sea cuando denuncian o al momento en que solicitan ayuda u asesoría, seguimiento adecuado de su denuncia o canalización, etc., mejoraría sustancialmente la atención, así como la relación que las mujeres establecen con las instancias de justicia.

Algunas mujeres que han sido afectadas por algún tipo de violencia, después de haber vivido el o los episodios de violencia, con los consecuentes miedos, intimidaciones y agresiones, se encuentran ante instituciones que no les proporcionan una atención de calidad, respetuosa de sus derechos humanos y civiles, provocándoles en consecuencia una doble victimización.

Lo anterior evidencia que debe darse prioridad a mejorar, tanto en calidad como cantidad, las instancias de procuración de justicia que ofrezcan el acceso a programas de rehabilitación, mismos que contribuyan, por un lado a superar los episodios de violencia, así como capacitarlas y empoderarlas para que no se expongan nuevamente a situaciones donde corran peligro, o en su caso, si están nuevamente expuestas, tengan una serie de herramientas y habilidades para hacerle frente a la situación.

## **VII. Experiencias de Fiscalías Especiales y Especializadas**

En las siguientes líneas se desarrollan y analizan experiencias de Agencias y Fiscalías, nacionales e internacionales, tanto Especiales como Especializadas con el objetivo principal de resaltar sus logros, así como de destacar aspectos que son importantes incluir en la propuesta de Modelo de Fiscalías Especializadas Locales. Analizar las experiencias ya vividas, contribuye a no repetir los mismos errores, además de potencializar las nuevas prácticas.

De las experiencias internacionales dignas de resaltar, entre otras muchas, se encuentran la de Costa Rica y la de España. El Estado Costarricense representa la punta de lanza en derechos humanos en América Latina. En esta experiencia se ha trascendido la sectorialización institucional de los grupos poblacionales y se ha creado la Dirección Nacional de Prevención de la Violencia, que busca hacer eficaz, de manera transversal, el derecho de las personas a vivir una vida libre de violencia.

Dicha Dirección Nacional depende del Ministerio de Justicia del Gobierno de Costa Rica. Tiene diversos objetivos y actividades concretas, entre otras, este órgano se propuso elaborar un diagnóstico de las organizaciones gubernamentales de prevención de la violencia y el delito; lleva a cabo campañas de información, divulgación y promoción de derechos y de relaciones sociales e interpersonales que fomenten la dignidad; contribuye a través de la participación comunitaria, interinstitucional e intersectorial al desarrollo de proyectos dirigidos a sectores socialmente desprotegidos; promueve el análisis y divulgación de la legislación vigente, con miras a detectar en qué medida ésta se constituye en generadora de violencia y delito.

La labor de esta Dirección General se encuentra íntimamente ligada a la de la Procuraduría de la Familia, que es el organismo de la Procuraduría General de la República de Costa Rica que conoce de las causas penales relacionadas con actos de violencia familiar. Ambos órganos coadyuvan para dar a dichos expedientes un tratamiento de carácter acusatorio en el cual el Ministerio



Público investiga la posible comisión de delitos, contextualizando las circunstancias, tanto de la persona afectada por un delito de violencia familiar como de quien lo cometió, lo anterior para salvaguardar los derechos humanos dentro de la averiguación previa y reducir la inequidad que suele existir en la relación procesal “Sujeto Pasivo – Estado – Sujeto Activo”.

El caso español no cuenta con un órgano de la procuración de justicia que se dedique de manera particular a los temas de delitos relacionados con violencia hacia las mujeres. No obstante, el gobierno se encuentra plenamente interesado en hacer prevalecer los derechos de las mujeres. Su tendencia ha sido la inclusión de la perspectiva de género aplicada de forma general, así como la conducción de sus funcionarias y funcionarios en este mismo sentido.

En las Oficinas de Atención y/o Asistencia a Víctimas se establece un procedimiento específico, a través del cual las mujeres que sufren violencia son auxiliadas, tanto en el ámbito emocional como en el de procuración de justicia.

Existen servicios policiales específicos donde podrá acudir la persona afectada por violencia: 1) Servicios de Atención a la Mujer (SAM), que son unidades especiales existentes en todas las Comisarías Provinciales de la Dirección General de la Policía; 2) Equipo de Mujeres y Niños y Niñas dependiente de la Guardia Civil; y 3) Servicio de Atención a las Víctimas de la Violencia Doméstica (SAVD) dependiente de la Policía Municipal.

La violencia familiar se persigue de oficio, sin necesidad de que la víctima formule la denuncia, aunque dado el ámbito tan restringido en el que se produce este tipo de delitos, es necesaria la cooperación de la víctima, de las personas que conviven en la unidad familiar o de los vecinos y las amistades que hayan presenciado los malos tratos. Dentro del ámbito familiar, la responsabilidad penal del agresor no se extingue con el perdón del o la perjudicada o agredida.

Para el caso de México, el 30 de enero de 2004 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un Acuerdo del Procurador General de la República, por el

cual se creó la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua.

Dicha Fiscalía fue creada para colaborar y coadyuvar con las autoridades del Estado de Chihuahua, especialmente con su Procuraduría General de Justicia, en la resolución de los homicidios de su competencia, y atender conjuntamente a las víctimas. Su instauración obedeció a la necesidad de determinar lo que debería ser investigado por la Procuraduría General de la República, para enfrentar coordinadamente con las autoridades locales la impunidad y para conocer los orígenes y dimensiones criminológicos que dan cuenta del homicidio de 379 mujeres y la desaparición de 47, en el período de 1993 a 2005.

La Fiscalía se constituyó teniendo como base, tanto las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como las emitidas por los distintos organismos, tanto nacionales como internacionales, que formularon informes y estudios sobre la situación de los homicidios y desapariciones de mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua.

Su trabajo se centró en cuatro ejes principales, los cuales se instituyeron en cuatro programas específicos, arrojando los siguientes resultados:

| <b>Programas</b>   | <b>Resultados</b>   |
|--|---|
| <b>Sistematización de la Información sobre Homicidios de Mujeres y Delitos Relacionados.</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Depuración de la información</li> <li>• Creación de la Base Electrónica de Datos relativa a los Homicidios de Mujeres, acaecidos de 1993-2005.</li> <li>• Conformación del archivo físico de los casos de homicidios de mujeres en la entidad, durante el mismo período</li> </ul> |
| <b>De Atención a Delitos Relacionados con Homicidios</b>                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Atracción de casos de competencia federal o conexos.</li> <li>• Análisis técnico-jurídico de los expedientes de homicidios de mujeres (1993-2005)</li> <li>• Determinación de posibles responsabilidades administrativas y/o penales en contra de servidores públicos.</li> </ul>  |
| <b>De Atención a Denuncias de Mujeres Desaparecidas.</b>                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Determinación de los casos de mujeres desaparecidas</li> </ul>   |

|                               |   |
|-------------------------------|---|
|                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Localización de Mujeres desaparecidas.</li> </ul>  |
| <b>De Atención a Víctimas</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseño de un Modelo de Atención Integral a Víctimas de Homicidio</li> <li>• Establecimiento de la casa de atención a víctimas del delito PGR-PGJCH.</li> <li>• Creación del Banco de Datos en Genética Forense.</li> <li>• Conformación de la Terminal de Registro Nacional de Víctimas del Delito.</li> <li>• Fondo de Auxilio Económico a familiares de las víctimas de homicidio de mujeres en el Municipio.</li> </ul> |

Después de más de dieciocho meses de gestión, se evidenció la necesidad de una revisión en la estructura de dicha Fiscalía para resolver los problemas técnicos y metodológicos a los que se enfrentó su titular, además de que resultó evidente, entre otras cosas, que dichos asesinatos representaban el ejemplo de un fenómeno presente en varias entidades de la República.

Por esta razón, el 1 de marzo del 2005 la Cámara de Diputados exhortó a la Procuraduría General de la República (PGR) a crear una Fiscalía Especializada para Atención de los Delitos Violentos contra Mujeres.

El 15 de junio de 2005 se presentó, junto con la Comisión Especial para Seguimiento al Avance de las Investigaciones en torno al caso de los Homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua, de la Cámara de Senadores, una iniciativa<sup>14</sup> de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y a la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal para crear una Fiscalía Especializada en Delitos Violentos contra Mujeres.

En febrero de 2006 se creó, a través del Acuerdo No. A/003/06<sup>15</sup>, la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con Actos de Violencia Contra las Mujeres en el País (FEVIM), cuyo presupuesto fue aprobado por la Cámara de Diputados en noviembre de 2005.

<sup>14</sup> Es importante mencionar que dicha iniciativa aún no ha sido dictaminada.

<sup>15</sup> Acuerdo A/ 003/06 publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de febrero de 2006

La titular de dicha instancia tiene la calidad de agente del Ministerio Público de la Federación, lo cual le otorga la competencia de investigar y perseguir delitos relacionados con actos de violencia contra las mujeres, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables.

En su calidad de agente del Ministerio Público, la Fiscal cuenta con las siguientes competencias: autorizar en definitiva el no ejercicio de la acción penal; solicitar las consultas de reserva, incompetencia, de acumulación y separación de averiguaciones previas; autorizar la formulación de conclusiones no acusatorias en los procesos penales; resolver en definitiva las consultas que agentes del Ministerio Público de la Federación formulen, o las prevenciones que la autoridad judicial acuerde en los términos que la ley determine, respecto de la omisión de formular conclusiones en el término legal, de conclusiones presentadas en un proceso penal, o de actos cuya consecuencia sea el sobreseimiento del proceso o la libertad absoluta del inculpado antes de que se pronuncie sentencia.

Así mismo, puede autorizar la formulación de solicitudes de cancelación o reclasificación de órdenes de aprehensión, en los términos previstos por el Código Federal de Procedimientos Penales, y formular los requerimientos de información y documentos relativos al sistema financiero o de naturaleza fiscal, a que se refiere el artículo 180 del Código Federal de Procedimientos Penales.

En tanto que en su calidad de titular, la Fiscalía Especial en el ámbito de su competencia tiene, entre otras, las siguientes facultades:

- Ejercer las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes y demás disposiciones jurídicas confieren al Ministerio Público de la Federación;
- Ejercer la facultad de atracción de los delitos del orden común en términos de las disposiciones jurídicas aplicables;
- Determinar la organización y funcionamiento de la Fiscalía y coordinar el desarrollo y cumplimiento de las funciones de las unidades que la

integren, vigilando que se observen los ordenamientos legales y demás disposiciones aplicables,

- Establecer mecanismos de coordinación y de interrelación con otras áreas de la Procuraduría para el óptimo cumplimiento de las funciones que le corresponden.
- Fortalecer los mecanismos de cooperación y colaboración con autoridades federales, del Distrito Federal, estatales y municipales, en el ámbito de su competencia, atendiendo a las normas y políticas institucionales,
- Informar al Procurador sobre los asuntos encomendados a la Fiscalía.
- Formular propuestas para lograr la cooperación con diversos organismos públicos, sociales y privados, tanto nacionales como internacionales, para fortalecer y consolidar las funciones de su responsabilidad;
- Coordinar con las instancias competentes, en la elaboración y ejecución de programas federales y locales para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres, así como en el seguimiento y cumplimiento de las recomendaciones que los organismos intergubernamentales internacionales realicen al Estado Mexicano en materia de prevención de la violencia contra las mujeres.

La FEVIM cuenta con tres oficinas regionales en el país. La correspondiente a la zona centro se encuentra en el Distrito Federal. En ella se atiende a mujeres y niñas de los estados de Aguascalientes, Colima, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí y Tlaxcala. La ubicación de esta oficina se eligió por ser la capital del país y sede del gobierno federal; por su cercanía y fácil acceso de diversas entidades federativas y por los índices de violencia contra las mujeres que presenta el Distrito Federal.

La de la zona norte se encuentra ubicada en Ciudad Juárez, Chihuahua, donde se otorga apoyo a las mujeres y niñas de los estados de Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Durango, Nayarit, Nuevo León, Sinaloa,

Sonora, Tamaulipas y Zacatecas. De determinó dicha sede para dar continuidad a los trabajos desarrollados por las Fiscalías anteriores y para dar seguimiento a los casos de feminicidios perpetrados en la región.

La oficina regional de la zona sur se encuentra ubicada en Tapachula, Chiapas y brinda atención a mujeres y niñas de los estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán. Se eligió esta localidad como sede en virtud de su naturaleza fronteriza, a través de la cual operan redes de tráfico y trata de personas, delitos que a su vez desencadenan otras formas de violencia contra las mujeres y niñas.

### **VII.1. Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con Actos de Violencia contra las Mujeres en el País (FEVIM)**

La FEVIM se encuentra organizada en tres Coordinaciones Generales, las cuales llevan a cabo funciones y tareas específicas, mismas que de manera sucinta se describen a continuación:

#### *Coordinación General Técnica*

Esta Coordinación es el área sustantiva de la Fiscalía ya que en ella recaen las atribuciones específicas de procuración de justicia con perspectiva de género. A través de esta Coordinación se cumple con las funciones de Ministerio Público. Dado que por el Acuerdo de Creación de la FEVIM, únicamente la Fiscalía Especial cuenta con facultades de Ministerio Público Federal, el Procurador General de la República ha adscrito otras y otros agentes del Ministerio Público Federal que le auxilian en esta labor.

Esta Coordinación es competente, entre otros supuestos, cuando se trata de delitos violentos de género cometidos por servidores públicos federales, cuando existe conexidad o cuando el delito causa alto impacto social. Con base en lo cual recae en esta Coordinación Técnica, entre otros aspectos: 1) Iniciar e integrar averiguaciones previas; 2) Investigar y perseguir los delitos violentos contra las mujeres y las niñas; 3) La búsqueda de mujeres desaparecidas; 4)

Proponer iniciativas que mejoren la actuación ministerial; 5) Atender vía expediente o convenio de colaboración las solicitudes de apoyo remitidas por las procuradurías del fuero común; 6) Apoyar la investigación de los delitos aplicando técnicas científicas y defendiendo metodologías idóneas en cada caso; 7) Impulsar en el curso de la averiguación previa y el procedimiento penal, la reparación del daño, así como la restitución de derechos de las víctimas.

#### *Coordinación General de Participación Ciudadana*

Esta Coordinación tiene a su cargo el diseño e implementación de un Modelo de Atención Integral para Mujeres y Niñas afectadas por actos de violencia (Modelo FEVIM), el cual tiene como objetivo establecer mecanismos de cooperación y coordinación con instancias locales, nacionales e internacionales que coadyuven en la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

Los principios rectores del modelo contemplan: atender a las mujeres y niñas con perspectiva de género; creer en el dicho de la persona afectada por violencia; informarla con veracidad; no generar falsas expectativas en las mujeres atendidas; proporcionar atención integral, eficiente y profesional de calidad con calidez; respetar las decisiones de las usuarias y validar sus acciones; no pensar ni referirse a las usuarias como víctimas sino como personas en un proceso de transformación; promover la transformación estructural de la condición de las mujeres y generar ciudadanía.

Los Centros de Atención Integral de la FEVIM están ubicados en cada una de las oficinas regionales y tienen como objetivo general el proporcionar servicios profesionales especializados y de calidad con el fin de contribuir a la construcción de ciudadanía para las mujeres. Algunos de sus objetivos específicos son: favorecer la ruptura del círculo de la violencia y proporcionar servicios de orientación; otorgar atención integral y profesional con perspectiva de género a mujeres y niñas afectadas por violencia; asesoría jurídica y

canalización diversa a mujeres que solicitan los servicios con problemáticas no relacionadas con violencia.

*Coordinación General de Formación y Políticas Públicas.*

Esta Coordinación tiene como objetivos fundamentales. 1) Diseñar e instrumentar programas de formación, especialización y capacitación en la atención e investigación de la violencia hacia las mujeres para personal del Ministerio Público, de investigación, de servicios periciales y policiales, así como de otras instituciones de atención a este fenómeno; y 2) Diseñar, promover e implementar políticas públicas y reformas legislativas, para prevenir y erradicar la violencia hacia las mujeres, con base en diagnósticos sobre el fenómeno de violencia de género en el País.

Asimismo, la FEVIM cuenta con un Área Administrativa y con una Dirección General de Comunicación Social, que tiene a su cargo el diseño y desarrollo de campañas de sensibilización, información y promoción del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. Lo anterior para efecto de contribuir a los cambios culturales que favorezcan los principios de equidad, igualdad y dignidad entre hombres y mujeres.

## **VII. 2. Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Contra la Mujer: el caso del Estado de Oaxaca**

El Estado de Oaxaca cuenta con una Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Contra la Mujer, la cual depende de la Procuraduría General de Justicia del Estado. Su fecha de creación es el 25 de mayo de 2005 y entró en funciones el 28 de mayo del mismo año. Ello obedeció, entre otras razones, a una solicitud expresa que le formuló la sociedad civil al Gobierno Estatal en torno a la necesidad de especializar la atención de la violencia familiar, básicamente aquella que padecen las mujeres.

Sus ámbitos de competencia son: investigar delitos de violencia familiar; delitos sexuales cometidos en contra de mujeres, niños y niñas; y homicidios dolosos en los cuales las víctimas son mujeres.



La Fiscalía de Oaxaca tiene a su cargo cuatro agencias del Ministerio Público: 1) Violencia intrafamiliar; 2) Delitos sexuales; 3) Atención a niños y niñas; y 4) Homicidios dolosos de mujeres. Asimismo cuenta con un grupo especializado de la policía ministerial.

Asimismo cuenta con cinco áreas específicas: 1) Técnica; 2) Psicológica; 3) Médica; 4) Trabajo Social y 5) Área de revisión. También tiene una Fiscalía Regional en el Istmo de Tehuantepec, Oaxaca.

El personal adscrito a la Fiscalía, o aquellas personas que aspiren a formar parte de ella, deben contar con una formación profesional con perspectiva de género, sensibilidad, disponibilidad de servicio y preferentemente ser del sexo femenino.

La Fiscalía cuenta con diversas facultades, algunas son las siguientes:

- Ejercer las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes y demás disposiciones jurídicas le confieren al Ministerio Público de la Federación.
- Ejercer la facultad de atracción de los delitos del orden común en términos de las disposiciones jurídicas aplicables.
- Coordinar el desarrollo y cumplimiento de las funciones de las unidades que la integren, vigilando que se observen los ordenamientos legales y demás disposiciones aplicables.
- Establecer mecanismos de coordinación y de interrelación con otras áreas de la Procuraduría, para el óptimo cumplimiento de las funciones que le corresponden.
- Emitir o suscribir instrumentos jurídicos que faciliten el funcionamiento y operación de la Fiscalía.
- Fortalecer los mecanismos de cooperación y colaboración con autoridades federales, tanto del Distrito Federal, como estatales y municipales, en el ámbito de su competencia, atendiendo a las normas y políticas institucionales.

## **VIII. Fiscalías Especializadas y Fiscalías Especiales**

A nivel federal las Fiscalías Especiales son las unidades administrativas, que no se encuentran previstas de manera explícita en ninguna legislación ni norma interna de las instituciones encargadas de procurar justicia. Son creadas por el Procurador General de la República mediante un acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación, con la finalidad de que estas fiscalías especiales tengan conocimiento, atención y persecución de delitos específicos, que por su trascendencia, interés y características así lo ameriten. Además de tener un tiempo indefinido, sus actuaciones se encuentran supervisadas por la oficina a la que se encuentren adscritas.

Por su parte, las Fiscalías Especializadas de carácter federal, son las unidades administrativas que se encuentran explícitamente en la legislación o normas internas de las instituciones de procuración de justicia, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación. Son creadas para atender objetivos específicos, su titular es nombrado y removido por el Presidente de la República a propuesta del Procurador General de la República, tienen delegaciones en todas las entidades federativas, además de poder expedir los acuerdos, circulares e instructivos internos necesarios para el debido cumplimiento de las funciones de la Fiscalía.

La autonomía técnica es una característica de la cual gozan ambas fiscalías, les permite integrar y resolver las averiguaciones previas relacionadas con su finalidad establecida en un acuerdo o decreto, e intervenir en los procesos legales y juicios de amparo para su competencia con entera independencia de las unidades centrales de la Procuraduría General de la República.

En el caso de las Fiscalías Especiales dicha autonomía básicamente se ejerce a través de la oficina en la que se encuentren adscritas, tal es el caso de la FEVIM, la cual se encuentra adscrita a la Oficina del Procurador General de la República, mientras que en las Fiscalías Especializadas la autonomía

comprende muchos más aspectos, como es el control sobre su presupuesto y el diseño y manejo de su estructura interna, sin que sea suscrito por la oficina a la que se encuentra adscrita.

La creación de la FEVIM, al ser una Fiscalía Especial, si bien es un gran acierto, sólo puede tratar asuntos de orden federal, así como atraer algunos casos si se cumple con los supuestos legales. Pero no cuenta con instancias que atiendan el gran número de asuntos relacionados con la violencia de género hacia las mujeres que ocurre en los diversos ámbitos locales y defiendan a las mujeres afectadas por violencia.

En efecto, al observar los tipos penales que se encuentran en los códigos sustantivos de la materia, es evidente que el homicidio, las lesiones, los delitos contra la libertad sexual de las personas, entre otros, son atendidos por el fuero común, es decir, por las instancias de procuración de justicia locales, por lo cual es de imperante necesidad que existan órganos especializados que conozcan de dichos asuntos, que cuenten con personal capacitado en el ámbito del derecho internacional y en la teoría de género, a fin de que procuren justicia de manera equitativa para las mujeres.

Resulta conveniente que quienes conformen estas fiscalías locales sean personas originarias de cada entidad, o bien con un arraigo definido en ellas, esto por dos razones básicas: una de ellas es que es importante crear la experiencia en los estados mismos, que contribuya a sembrar un conocimiento que fluya con su propia fuerza. Por otra parte, el conocimiento idiosincrásico de las localidades es imperante para generar justicia, contemplando los usos y costumbres locales, desde el principio irrenunciable de la dignidad humana.

#### **IX. Propuesta de Modelo de Fiscalías para la Atención de Delitos Relacionados con Actos de Violencia contra las Mujeres a Nivel Local**

En las siguientes líneas se establece la propuesta de los diversos elementos que debe de contemplar una Fiscalía Especializada Local en Delitos de

Violencia Contra las Mujeres; presentándose el fundamento jurídico; resaltando las características del o la Fiscal; el perfil ideal que debe de tener el personal adscrito; así como un esbozo de estructura organizativa de éstas.

Es necesario resaltar, que la implementación de las Fiscalías Locales debe considerar la fundamentación que sobre los diversos temas se han presentado en apartados anteriores, como son: perspectiva de género; teoría jurídica; recomendaciones nacionales e internacionales. Así como las experiencias compartidas y analizadas de diversas Agencias Especiales, tanto nacionales como internacionales, y las Fiscalías Especiales y Especializadas.

Lo anterior con el objetivo de reconocer limitaciones y fortalezas, que si bien no necesariamente deben replicarse, su conocimiento contribuye a constituir estructuras de procuración de justicia con perspectiva de género que cuenten con personal especializado, y que ofrezcan un mejor servicio y una atención cercana a las mujeres.

#### *Fundamentación Jurídica*

Como se ha dicho anteriormente, los tratados internacionales firmados y ratificados por el Estado Mexicano son, junto con la Constitución y las leyes generales que la reglamentan, Ley Suprema de la Unión, derivadas de los artículos 76, 98 y 133 constitucionales.

Es por esta razón que dentro de la exposición de motivos o preámbulo del texto de creación de una Fiscalía siempre debe fundamentarse con, al menos, el artículo 133 constitucional y las Convenciones Internacionales a las cuales se está dando cumplimiento con el surgimiento de la misma. Un ejemplo de preámbulo que cuenta con dicha base jurídica, es el propio Acuerdo de Creación de la FEVIM:

[...]

### **CONSIDERANDO**

*Que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en sus artículos 21 y 102, apartado A, que incumbe al Ministerio Público de la Federación la investigación y persecución de los delitos del orden federal y vigilar la observancia de la constitucionalidad y legalidad en el ámbito de sus atribuciones;*

*Que el Estado Mexicano como parte integrante de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, y de la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas del Delito y de Abuso de Poder, en términos del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se ha comprometido ante la comunidad internacional a vigilar el respeto a los derechos y libertades de la mujer, en particular el derecho a una vida libre de violencia; [...]"*

Los fundamentos legales de la Fiscalía Especializada son muy claros. Éstos deben ser tomados por el órgano creador como máxima jurídica y mínimo ético. Independientemente de las realidades sociales y/o institucionales de cada entidad federativa, existe un "piso mínimo" innegociable que debe permear en una reforma, o, como en este caso, en la construcción de una institución. Esta línea básica la proporcionan los tratados internacionales. Los preceptos de cada tratado que se encuentren relacionados con la erradicación, sanción y prevención de la violencia contra las mujeres deberán estar presentes en el espíritu de la reforma reglamentaria que dé vida a la Fiscalía Especializada Local, así como en las funciones de la misma.

Básicamente, tienen que ser tomados en cuenta los siguientes artículos de la CEDAW de la Convención de Belém Do Pará:

## **CEDAW**

### **“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:*

*[...]*

- 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;”*

### **“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; [...]*

*Para los efectos de esta Convención debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado.”*

## **Convención de Belém Do Pará**

### **“Artículo 2**

*Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica:*

- a. que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el*

*mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual;*

*b. que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y*  
*c. que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra.”*

### **“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 personales;*
  - 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;*
- [...]”*

### **“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 legitimizan 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;*

*[...]*

*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*

*[...]"*

#### *Características y facultades de la o el Titular de la Fiscalía*

Tal y como lo suelen estipular las leyes orgánicas de las procuradurías, la o el Titular de la Fiscalía será nombrado por el Gobernador del Estado a propuesta de la o el Procurador de Justicia local, con carácter de subprocuradora o subprocurador contando con las características que dichos preceptos

establezcan para dicho cargo. Así mismo, se propone que la o el titular tenga, las siguientes facultades entre otras:

- Ejercer las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Constituciones de los Estados, las leyes y demás disposiciones jurídicas confieren al Ministerio Público de la Federación y al Ministerio Público local, respectivamente;
- Expedir los acuerdos, circulares e instructivos internos necesarios para el debido cumplimiento de las funciones de la Fiscalía;
- Atender el despacho de los asuntos de la competencia de la Fiscalía Especializada;
- Determinar la organización y funcionamiento de la Fiscalía y coordinar el desarrollo y cumplimiento de las funciones de las unidades que la integren, vigilando que se observen los ordenamientos legales y demás disposiciones aplicables;
- Establecer mecanismos de coordinación y de interrelación con otras áreas de la procuraduría local para el óptimo cumplimiento de las funciones que le corresponden;
- Emitir o suscribir instrumentos jurídicos que faciliten el funcionamiento y operación de la Fiscalía, de conformidad con su Ley Orgánica;
- Fortalecer los mecanismos de cooperación y colaboraciones con autoridades federales, del Distrito Federal, estatales y municipales, en el ámbito de su competencia, atendiendo a las normas y políticas institucionales;
- Nombrar y, en su caso, aprobar la contratación de los servidores públicos de la Fiscalía de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes;
- Proponer al Procurador los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público en el ámbito de su competencia.
- Recibir en acuerdo ordinario a los responsables de las unidades administrativas que integren la Fiscalía Especializada y en acuerdo extraordinario a cualquier otro servidor público para el efecto de

homogeneizar los criterios y actuaciones de los asuntos relativos a la violencia hacia las mujeres;

- Conceder audiencia al público por acuerdo extraordinario;
- Informar al Procurador de Justicia del Estado sobre los asuntos encomendados a la Fiscalía; y
- Planear, programar, dirigir, controlar y evaluar las labores encomendadas a su cargo y establecer mecanismos de integración e interrelación que propicien el óptimo desarrollo de las responsabilidades que son competencia de la Procuraduría, así como formula los anteproyectos de programas y de presupuesto que, en su caso, les correspondan;
- Acordar con su superior jerárquico el despacho de los asuntos de las unidades o áreas adscritas a su cargo y responsabilidad; desempeñar las funciones y comisiones que le encomiende y delegue, informando a éste sobre su cumplimiento;
- Someter a la consideración de su superior jerárquico los estudios y proyectos que se elaboren en las unidades o áreas que tengan adscritas;
- Dictar las medidas necesarias para la modernización, simplificación y mejoramiento administrativo en las unidades o áreas que se les hubieren adscrito, de acuerdo a las normas aplicables y políticas institucionales;
- Certificar las copias, de los documentos materia de su competencia que obren en sus archivos;
- Elaborar análisis, estadísticas y el sistema de registro de los asuntos a su cargo; proporcionar a otras unidades administrativas y órganos desconcentrados, la información y cooperación técnica especializada que soliciten, de acuerdo con las políticas y normas institucionales;
- Formular propuestas para lograr la cooperación con diversos organismos públicos, sociales y privados, tanto nacionales como internacionales, para fortalecer y consolidar las funciones de su responsabilidad;
- Proponer los recursos materiales, financieros y humanos necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones;

- Proponer a las unidades administrativas encargadas de ejecutar las acciones Institucionales en materia de publicaciones, ensayos, artículos o estudios para efectos de su inclusión en la Revista Mexicana de Justicia y demás publicaciones;
- Remitir al Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia, la información necesaria para la consecución de sus atribuciones, mediante los mecanismos institucionales idóneos;
- Coordinar con las instancias competentes, la elaboración y ejecución de programas federales y locales para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres, así como en el seguimiento y cumplimiento de las recomendaciones que los organismos intergubernamentales internacionales realicen al Estado Mexicano en materia de prevención de la violencia contra las mujeres;
- Coordinar con las unidades administrativas que procedan, para brindar a las víctimas u ofendidos en los asuntos de su competencia, las garantías que en su favor otorga el apartado B del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las demás normas aplicables, y
- Habilitar agencias especializadas del Ministerio Público, previo acuerdo del Procurador General de Justicia de las Entidades.

Además de las facultades descritas, el o la Fiscal tendrá las atribuciones que les sean conferidas por las particularidades de las legislaciones locales, o normatividad interna de las procuradurías de justicia de las entidades federativas.

#### *Personal Adscrito a las Fiscalías Locales*

Se propone que el personal adscrito a la Fiscalía Especializada, además de cumplir con las características establecidas en las leyes orgánicas y/o reglamentos de las Procuradurías de Justicia de los Estados, preferentemente deberán contar con un perfil que garantice la aplicación de la perspectiva de

género en su desempeño, así como los conocimientos en derechos humanos, que les permitan atender los compromisos internacionales, en materia de su competencia y desarrollar sus labores, en el marco de los estándares, internacionales, reconocidos por México en este rubro.

### *Estructura organizacional de las Fiscalías*

En virtud de que la labor fundamental de una Fiscalía Especializada es la procuración de justicia, la columna vertebral de la misma es el Área Técnica, y por ello, con sólo ésta podría funcionar exitosamente. En ella se deben concentrar los mayores esfuerzos y recursos, puesto que los resultados que de ella emanen son con los que una Fiscalía de esta naturaleza va a ser evaluada.

- Un o una Fiscal Especializada.
- Una Dirección General Técnica que cuente con Ministerios Públicos adscritos, en función del número de averiguaciones previas que se tengan al momento de su creación, y de la incidencia de casos a nivel municipal en posibilidad de desplazarse para su atención.
- Un área de atención a mujeres y niñas afectadas por violencia, que tenga representación en cada Ministerio Público adscrito a la Fiscalía.
- Un área encargada de la comunicación social que coadyuve con la procuraduría local para realizar campañas de difusión a favor de la no violencia, de los derechos de las mujeres y de las obligaciones de las autoridades de procuración de justicia.
- Un área administrativa.

Así mismo, es importante considerar un área de vinculación interinstitucional, profesionalización y políticas públicas, que sea la responsable de establecer los lazos de colaboración y coordinación con diversas instancias públicas de los tres órdenes de gobierno y con los poderes locales, así como de la sociedad civil y organismos internacionales y nacionales. Dicha área también se encargaría de diseñar, gestionar e implementar políticas públicas que favorezcan en atención, prevención y sanción de los actos de violencia contra

las mujeres y de contribuir a la especialización de la función pública de procuración de justicia a las mujeres afectadas por este tipo de delitos.

Generalmente las primeras actuaciones de una Fiscalía – y de cualquier órgano de reciente creación- resultan de gran trascendencia para su crecimiento, puesto que, al presentar resultados claros y positivos, se posiciona en el ámbito institucional y político como un ente necesario y efectivo para cumplir con los objetivos que se le han encomendado.

Por esta razón se recomienda que se dé prioridad, tanto organizacional como presupuestal al Área Técnica, dado que la investigación e integración de delitos relacionados con violencia hacia las mujeres es la tarea que da sentido a la existencia de una Fiscalía Especializada.

El Área de Atención es de gran importancia, puesto que hace real una procuración de justicia democrática y respetuosa de los derechos humanos, en la cual no sólo se realiza una acción retributiva o punitiva, sino que se busca el resarcimiento de los derechos de los que la persona fue privada al ser sujeto pasivo de un delito. Pero la tarea que ésta área desempeña la puede llevar a cabo otra institución del gobierno, lo cual no puede decirse de la tarea del Área Técnica, puesto que sólo la Procuraduría General de Justicia estatal tiene facultades de indagar e integrar la posible comisión de tipos penales.

Si la Fiscalía lleva a cabo de una manera eficaz y adecuada su misión fundamental, denotará la posibilidad de realizar otras tareas afines con la procuración de justicia y equidad de género, pudiendo abrir otros programas que hagan más integral su labor.

A manera de conclusión es importante rescatar, que la violencia contra las mujeres es un fenómeno que tiene connotaciones culturales, educacionales y cíclicas. Los actos relacionados con violencia de género tienen repercusiones jurídicas, dado que son conductas delictivas que dañan profundamente a quien la sufre, a quien las genera y a la sociedad que las reproduce.

Ello ha sido identificado por las diversas organizaciones de los derechos humanos y permeado a la comunidad internacional, que ha creado tratados internacionales que proporcionan una directriz clara y obligatoria a los gobiernos estatales que deben impulsar el cumplimiento de los derechos reconocidos en dichos instrumentos.

La creación de las Fiscalías Especializadas en el ámbito local es un paso de gran importancia para armonizar la CEDAW y la Convención de Belém Do Pará en el sistema jurídico mexicano, pero sobre todo, es un elemento fundamental para hacer efectivo el derecho de las mujeres a tener acceso a la justicia y el a vivir una vida libre de violencia, a través de recursos jurisdiccionales eficaces, aplicados por personas comprometidas y capacitadas en la perspectiva de género y los derechos humanos, lo que representa un pilar en la construcción de ciudadanía en un Estado Democrático de Derecho.

Es por ello que la FEVIM realiza, a través de este documento, una invitación fundamentada a las y los tomadores de decisiones en las entidades federativas de nuestro país a que se sumen en este gran esfuerzo, que tiene como único objetivo crear una sociedad más justa y equitativa para todas y todos.