

---

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

**DIAGNÓSTICO DE VIOLENCIA FEMINICIDA EN MÉXICO, 2005**

**ANÁLISIS DE LA IMPUNIDAD EN LA VIOLENCIA FEMINICIDA**

**Responsable:**

**Alicia Elena Pérez Duarte y Noroña**

Febrero 2006

---

---

---

## ÍNDICE

I.	A MANERA DE INTRODUCCIÓN: EL CONCEPTO DE IMPUNIDAD .....	3
II.	DERECHO VS IMPUNIDAD.....	7
	1. Marco jurídico internacional.....	7
	2. Marco jurídico nacional .....	13
III.	LA PERCEPCIÓN SOCIAL SOBRE LA IMPUNIDAD EN EL CAMPO DE LA VIOLENCIA FEMINICIDA....	30
IV.	LA RESPONSABILIDAD DE LA FEDERACIÓN EN EL COMBATE A LA IMPUNIDAD DE DELITOS DEL ORDEN COMÚN QUE ATENTAN CONTRA DERECHOS HUMANOS.....	33
V.	REFLEXIONES A MANERA DE CONCLUSIONES .....	36
VI.	ANEXOS .....	39
	1. Estrategias y medidas prácticas modelo para la eliminación de la violencia contra la mujer en el campo de la prevención del delito y la justicia penal.....	39
	2. Conjunto de principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad .....	49
	3. Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder.....	67

---

---

## I. A MANERA DE INTRODUCCIÓN: EL CONCEPTO DE IMPUNIDAD

Al hablar de la existencia de la impunidad se hace un cuestionamiento directo a la razón fundamental de ser del Estado moderno, del Estado de derecho, pues esta forma de organización política se origina precisamente para garantizar la seguridad de las personas que la integran. Desde mi punto de vista, las funciones de todo Estado de Derecho son parte de un edificio institucional que está construido sobre esta base: seguridad, bien común, orden, desarrollo, democracia y un largo etcétera.

Un repaso a la historia de la humanidad, permite observar que es precisamente la necesidad de seguridad, la necesidad de protección lo que hace que los seres humanos nos agrupemos, construyamos estructuras, instituciones de gobierno y reglas de convivencia.

En este contexto, autores como Beccaria, Romagnosi, Carrara y otros filósofos del derecho penal, justifican la existencia de las normas penales y afirman que éstas parten de una relación ética fundamental basada en el pacto social y que tienen como fin la defensa de la sociedad y de las personas; dicen que las definiciones de las conductas socialmente inaceptables, y las penas que se señalan para cada una de ellas, son un “contra estímulo” a los impulsos criminales que, posible o naturalmente, surgen en las comunidades.

Aproximándonos al tema desde otro ángulo, reconocemos al derecho penal y a las políticas públicas sobre seguridad y combate al crimen, como una parte del complejo engranaje del control social al que Foucault<sup>1</sup> critica porque no se limita, según él, a actuar sobre el cuerpo de las personas sino que actúa directamente sobre el “alma” y, según él, la crea.

Las afirmaciones de Foucault tienen un valor relativo en el contexto de la filosofía de un Estado de Derecho occidental, pues si bien es cierto que contiene un perfil que se caracteriza por el determinismo rígido y represor que atribuye a las normas de derecho, a las reglas de disciplina y a la obediencia de las regla, también es cierto que en un Estado Moderno el derecho es el conjunto de reglas, prohibiciones y sanciones que instituyen una determinada organización del poder, establecen mecanismos de control y vigilancia, así como los sistemas de legitimación de estos mecanismos.

---

<sup>1</sup> FOUCAULT, Michel, *surveiller et punir*, Paris, Gallimard, 1975, pp. 299 y ss.

Así pues, el derecho es el elemento de lo social que regula la vida de hombres y mujeres; construye a las personas, sus valores, su ideología, formando un amalgama de códigos de conducta más o menos similares y reconocidos por todas las personas que forman parte de una comunidad o sociedad determinada independientemente de otros factores que hacen las diferencias entre estas mismas personas; el derecho define cómo han de ser las relaciones entre las personas y entre los sexos.<sup>2</sup> En otras palabras es un conjunto de reglas que uniforma, de una u otra manera, a personas y grupos ofreciéndoles, a cambio, seguridad.

En este contexto, la impunidad representa la ineficiencia del aparato sancionador del Estado para imponer las sanciones previstas cuando una persona o grupo incumple las reglas, se percibe como la corrupción más profunda de las funciones primarias y fundamentales de una sociedad y del Estado; se considera que la impunidad es absolutamente incompatible con el concepto de democracia y de bienestar social pues opera como una educación en sentido inverso que puede ser definida como la socialización tanto de las conductas prohibidas como de la misma impunidad y de la corrupción, en especial porque se genera una percepción social –que no necesariamente corresponde a una realidad cuantitativa- de la incapacidad del Estado por hacer respetar las leyes que está directamente relacionada con el miedo y la inseguridad de las personas.

Esta percepción construye una cultura que se contrapone a la ciudadanía, la civilización, el bien común; cultura –o anticultura- que se opone al respeto a los demás como cada persona pretende ser respetada y, como ya se señaló, a la democracia.

Desde luego, también contamos con definiciones de juristas mexicanos, como José Antonio Cabello Gil quien señala que:

Por impunidad entendemos la ausencia de consecuencias de una mala acción, el quedar sin castigo cuando un castigo es esperado, el no ser sujeto de responsabilidad cuando existe una. La impunidad podría ser principalmente jurídica, pero pueden existir formas de impunidad social o moral, que se dan cuando una sociedad determinada ya no sanciona una conducta no aceptada o considerada socialmente mala, o cuando una persona ha relativizado su conciencia moral al grado

---

<sup>22</sup> Ver FRIES, Lorena y Verónica MATUS, “Supuestos ideológicos, mecánicos e hitos históricos fundamentales del derecho patriarcal”, en FACIO, Alda y Lorena FRIES (editoras) *Género y Derecho*, Santiago, Colección Contraseña, Estudios de Género, Serie Casandra, ILANUD, La Morada, 1999, p. 143.

de tenerla laxa o cauterizada, y no atribuir responsabilidad o juicio moral a una acción determinada.<sup>3</sup>

David Chacón Hernández es todavía más preciso en su propuesta de enfoque sobre la impunidad, en especial sobre la responsabilidad del Estado y sus agentes entorno a ella. Señala que:

La impunidad es una protección hacia la delincuencia por parte del Estado como institución, en su conjunto o a través de laguna de sus partes orgánicas. Es una protección hacia sus funcionarios o hacia un sujeto particular que puede ser un delincuente común o especial –generalmente por su poder económico y su influencia política- o hacia ambos en pluralidad de conductas. El estado de impunidad en el último caso configura dos tipos de delincuente: el sujeto particular que transgredió la ley, y el funcionario que se lo permite y hasta lo protege, el cual transgrede de igual manera el orden jurídico.<sup>4</sup>

Esto apunta, directamente, a la responsabilidad del Estado de tener políticas públicas que aseguren sistemas de procuración y administración de justicia eficientes, así como funcionarios y funcionarias que garanticen su buen esta eficacia, de tal suerte que las normas cumplan con su función socializadora o educativa, en el buen sentido de la palabra, ese que implica la consolidación de personalidades respetuosas de las demás y de sus responsabilidades ciudadanas en un marco de certeza jurídica, seguridad y bien común, pues, cuando el aparato del Estado no persigue las conductas antisociales y los delitos; cuando permite que la impunidad se convierta en una constante social –aunque sea cuantificable sólo a través de la percepción social- no sólo se

---

<sup>3</sup> CABELLO GIL, José Antonio, “Algunas reflexiones sobre el fundamento de la obligación moral, la corrupción y la impunidad”, *BIEN COMÚN*, Fundación Rafael Preciado Hernández, A. C., Año 9, número 105, septiembre 2003, México, pp. 55-58.

<sup>4</sup> CHACÓN HERNÁNDEZ, David, “Derechos humanos e impunidad”, en DURAND ALCÁNTARA, Carlos, Coord., *Reflexiones en torno a los derechos humanos. Los retos del nuevo siglo*, México, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, enero 2003, pp. 33-49. Este autor subraya que “la impunidad de participación estatal, es claro que resulta ser la peor de ellas y la más común, pues no solamente es producto de la ineficiencia de los aparatos de indagación y juzgamiento, sino que involucra una situación de franca corrupción. Dicho más directamente, la corrupción es una situación de impunidad, esencialmente cuando los funcionarios que incurrn en ella no son sancionados. Pongamos formas a este tipo de impunidad: existen conductas que son lesivas de intereses sociales y a las que no se les aplica una sanción por no estar contempladas como delitos en las leyes penales.” Lo cual nos permite preguntar, como lo haremos más adelante ¿cuánta de la impunidad de los actos de violencia contra las mujeres es responsabilidad de los agentes del Estado, cuánta implica participación estatal?

hace cómplice de esos delitos, sino que es cómplice de la socialización de la violencia, de los agravantes de la violencia y de la inseguridad.

Por otro lado, la impunidad –percibida o cuantitativamente real- pone en evidencia la falta de interés del Estado en determinados temas; basta identificar cuales son las áreas en donde más se extiende esta ineficiencia para dejar claro qué hacen, qué dejan de hacer e, incluso, qué pretenden hacer pero no cumplen, las instituciones y órganos estatales en el combate a determinadas conductas ilícitas.

Dos preguntas se imponen: ¿la violencia hacia las mujeres se encuentra entre estas áreas descuidadas por los órganos del Estado encargados de la procuración y la administración de justicia y de aquellos encargados de la seguridad pública y de la integridad de las personas? ¿La percepción de la impunidad está relacionada con la falta de transparencia en la persecución de los delitos violentos hacia las mujeres o bien corresponde a una realidad cuantitativamente medible?

En este contexto, gran parte de las vertientes que conforman el movimiento feminista y las corrientes filosóficas que lo sostienen, considera que la impunidad de los actos de violencia contra las mujeres tiene una importante connotación de discriminación<sup>5</sup> identificada precisamente en las estructuras jurídicas basadas en los principios tradicionales del derecho y la justicia: neutralidad de la norma e imparcialidad de los agentes de la justicia, pues se afirma –y con razón- que con ello se desconoce una realidad: la violencia hacia las mujeres –sea esta física, psicológica, sexual, económica, dentro del hogar, en el trabajo, en las calles o en instituciones- no es neutra y sí es un acto de abuso de poder misógino y patriarcal que impide el desarrollo de las mujeres y obstaculiza el disfrute de otros derechos inhibiendo, así, su ciudadanía.

En esta medida, podemos adelantar una hipótesis: la pretendida neutralidad de la norma y la supuesta imparcialidad en la procuración y administración de justicia, no son otra cosa que parte de las estructuras de control y represión social insensibles a la forma de funcionar de la violencia hacia las mujeres y, por lo tanto, incapaces de reconocer los actos punibles y sancionarlos como es debido. Esto fortalece la percepción de impotencia de la víctima frente a su agresor y, por lo tanto, la percepción de impunidad de la violencia hacia las mujeres.

---

<sup>5</sup> Ver la Recomendación General número 19 del *Comité para la Eliminación de todas las formas de discriminación en contra de la mujer* adoptada el 30 de enero de 1992 durante el 11º período de sesiones del Comité. Documento de Naciones Unidas A/47/38.

En este orden de ideas, para determinar si estamos sólo frente a una serie de actos punibles que no han podido ser sancionados como es debido por factores ajenos a la voluntad del Estado y sus agentes o si, por el contrario, la impunidad refleja una problemática más amplia pues abarca las estructuras mismas del Estado y la sociedad –en donde la percepción de la impunidad juega un papel determinante-, es importante definir qué es y qué significa la impunidad de los actos de violencia hacia las mujeres; cómo incide ésta en las víctimas impidiendo la búsqueda de la verdad, la justicia y la reparación del daño. Cómo inciden y agravan la violencia las actitudes de indiferencia, negligencia de las autoridades frente a un hecho de esta naturaleza y cómo funcionan los principios tradicionales del derecho en el marco jurídico que presuntamente debe garantizar el derecho a una vida libre de violencia de todas las mujeres y su derecho al acceso a una justicia pronta y expedita cuando aquel derecho ha sido violentado.

## II. DERECHO VS IMPUNIDAD

### 1. MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL

Desde el punto de vista normativo internacional, el combate a la impunidad tiene su fundamento en la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>6</sup> y en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.<sup>7</sup> Ambos instrumentos contemplan como parte del catálogo de los derechos humanos el derecho al acceso a una justicia pronta y expedita a partir de una premisa: la igualdad entre los hombres y las mujeres.

---

<sup>6</sup> En el artículo tercero de la *Declaración Universal de Derechos Humanos* adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948, se establece que “Todo individuo –sin distinción alguna en los términos del artículo 2 de este mismo instrumento- tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”. Más adelante, en el artículo 8 se señala: “Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley”; observamos también que el artículo 28 indica que “Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos” y, finalmente, el artículo 12 establece “Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques”.

<sup>7</sup> Este instrumento recoge los derechos enunciados *supra* en el artículo 2 fracción 3 que señala “3. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que: a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido

Como parte de la interpretación del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, el Comité de Derechos Humanos ha dejado claramente establecido que la obligación de garantizar la vigencia de todos y cada uno de los derechos humanos reconocidos tanto en la Declaración Universal como en el propio pacto, es directa del Estado Parte –México lo es- y comprende tanto los actos de las personas con una función pública como los “cometidos por personas o entidades privadas que obstaculizarían el disfrute de los derechos del Pacto en la medida en que son susceptibles de aplicación entre personas o entidades privadas.”<sup>8</sup>

Este mismo órgano de vigilancia señala que, el compromiso de garantizar el acceso a la justicia incluye poner a disposición de toda persona cuyos derechos han sido violentados recursos “accesibles y eficaces” para hacer valer dichos derechos incluso la reparación del daño sufrido.<sup>9</sup> Señalan, incluso, que “esos recursos deben adaptarse de manera adecuada para que tengan en cuenta la particular vulnerabilidad de determinadas categorías de personas...”<sup>10</sup>

En el tema de la violencia hacia las mujeres, es relevante la interpretación que hace el Comité de Derechos Humanos en la observación número 31 que se analiza, sobre los alcances y contenidos de los recursos que todos Estado Parte debe poner a disposición de las víctimas de violaciones a sus derechos humanos. Textualmente afirma:

Quando las investigaciones [...] revelan violaciones de determinados derechos del Pacto, los Estados Partes deben velar por que los responsables sean sometidos a la justicia. **Al igual que sucede con la insuficiencia a la investigación, la falta de sometimiento a la justicia de**

---

cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales; b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial; c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso”. Y en el artículo 17 en el cual se establece que: “1. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación. 2. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.”

<sup>8</sup> Ver Observación general N° 31, La índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto, aprobada en la sesión 2187 del 29 de marzo de 2004. Documento de Naciones Unidas HRI/GEN/1/Rev.7, versión en español pp. 226 y 227 párrafo 8.

<sup>9</sup> Ídem, p. 229, párrafo 16.

<sup>10</sup> Ver documento citado supra, página 228, párrafo 15.



**los autores de esas violaciones podía de por sí constituir una violación separada del Pacto.** Esas obligaciones surgen, en particular, con respecto a las violaciones reconocidas como delictivas con arreglo al derecho interno o al derecho internacional, como la tortura o los tratos crueles, inhumanos o degradantes similares, la ejecución sumaria y arbitraria y la desaparición forzosa. En realidad, el problema de la impunidad con relación a esas violaciones [...] puede constituir un elemento importante que contribuye a la repetición de las violaciones...<sup>11</sup>

Como parte del derecho internacional, aunque sin el carácter vinculante del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, se han elaborado los *Principios fundamentales de justicia para las víctimas del delito y del abuso de poder*<sup>12</sup> en los cuales se definen obligaciones para los Estados miembros de Naciones Unidas sobre la protección a las víctimas de delitos, entre las que, con claridad se señala que debe tratarse a las víctimas con compasión y respeto por su dignidad, otorgándoles acceso a los mecanismos de justicia y a una pronta reparación del daño sufrido en el marco de la legislación nacional<sup>13</sup> mediante los procedimientos “expeditos, justos, poco costosos y accesibles”.<sup>14</sup> Elementos indispensables en el combate a la impunidad, pues, derivado de estos instrumentos normativos internacionales se definen<sup>15</sup> tres tipos de derechos violentados por la impunidad que tienen alcances tanto individuales como colectivos: el derecho a saber, el derecho a la justicia, y el derecho a la obtención de una reparación del daño; a los cuales se yuxtapone, según un estudio reciente de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, el concepto de “garantía de no repetición de la violación de los derechos humanos”.<sup>16</sup>

El derecho a saber, en lo individual, comprende el derecho que asiste a toda víctima o sus familiares de conocer de manera verídica lo que ocurrió; en lo colectivo este derecho “hunde sus raíces en la historia, para

---

<sup>11</sup> Párrafo 18 del Documento de Naciones Unidas HRI/GEN/1/Rev.7 citado, p. 229.

<sup>12</sup> Aprobados por Asamblea General por Resolución 40/34 del 29 de noviembre de 1985. Ver sección de anexos.

<sup>13</sup> Principio 4 del documento que se analiza.

<sup>14</sup> Principio 5 del documento que se menciona.

<sup>15</sup> Ver el JOINET, Louis Informe final revisado acerca de la cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (derechos civiles y políticos), Documento de Naciones Unidas E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1.

<sup>16</sup> Ver ORENTLICHER, Diane Informe de, Experta independiente encargada de actualizar el Conjunto de principios para la lucha contra la impunidad, Documento de Naciones Unidas E/CN.4/2005/102 del 18 de febrero de 2005.

evitar que puedan reproducirse en el futuro las violaciones”, por tanto, al Estado “le incumbe el deber de recordar”.<sup>17</sup>

El derecho a la justicia, en lo individual, implica, que toda víctima o sus familiares deben tener la posibilidad de hacer valer sus derechos beneficiándose de un recurso equitativo y efectivo, de tal suerte que quien violentó sus derechos sea juzgado y, al mismo tiempo, obtenga una reparación por todos los daños y perjuicios sufridos. Los expertos de la Subcomisión de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos (en adelante Subcomisión)<sup>18</sup> afirman que

... no existe reconciliación justa y duradera si no se satisface efectivamente la necesidad de justicia; el perdón, acto privado, supone, como condición de toda reconciliación, que la víctima conozca al autor de las violaciones y que éste haya tenido la posibilidad de manifestar su arrepentimiento: en efecto, para que pueda ser concedido el perdón, es menester que haya sido previamente solicitado.<sup>19</sup>

En lo colectivo, estos derechos, a la justicia y a la reparación, son piedra fundamental en el cumplimiento de los fines tanto de un Estado de derecho, pues comprende, medidas de cuyo carácter simbólico da fuerza y cohesión a las instituciones llamadas democráticas, en la medida que pueden hacer cumplir y respetar las normas sociales y garantizar la vida, la seguridad y la integridad de las personas, entre otros derechos humanos.

Estos elementos han sido recogidos en un documento llamado *Principios para la Protección y la Promoción de los Derechos Humanos Mediante la Lucha Contra la Impunidad* elaborado por la Subcomisión<sup>20</sup> en el cual se definió originalmente a la impunidad como

la inexistencia, de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones de los derechos humanos, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención,

---

<sup>17</sup> Ídem.

<sup>18</sup> Antes Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de Minorías.

<sup>19</sup> Ídem.

<sup>20</sup> Documento de Naciones Unidas E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1, cit.

procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas.

Actualmente, estos principios definen a la impunidad como una infracción de las obligaciones de los Estados de investigar las violaciones a los derechos humanos y adoptar las medidas necesarias contra las personas autoras de dichas violaciones. Textualmente se afirma:

Por impunidad se entiende la inexistencia, de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas.<sup>21</sup>

Más adelante, en el principio número 1 se establece:

La impunidad constituye una infracción de las obligaciones que tienen los Estados de investigar las violaciones, adoptar medidas apropiadas respecto de sus autores, especialmente en la esfera de la justicia, para que las personas sospechosas de responsabilidad penal sean procesadas, juzgadas y condenadas a penas apropiadas, de garantizar a las víctimas recursos eficaces y la reparación de los perjuicios sufridos de garantizar el derecho inalienable a conocer la verdad y de tomar todas las medidas necesarias para evitar la repetición de dichas violaciones.<sup>22</sup>

En esta revisión, se afirma que las víctimas de violaciones graves a sus derechos humanos tienen el derecho inalienable a la verdad, a recordar, a saber y a la reparación del daño. En este contexto, los Estados deben garantizar la independencia, imparcialidad y competencia de los agentes de justicia.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Informe de Diane Orentlicher, experta independiente encargada de actualizar el conjunto de principios para la lucha contra la impunidad. Documento de Naciones Unidas E/CN.4/2005/ 102/Add. 1, p. 6. Ver documento en sección de anexos.

<sup>22</sup> Ídem, p. 7.

<sup>23</sup> Estos principios hablan de competencia internacional y de comisiones de la verdad, conceptos y órganos perfectamente compatibles con un Estado Federal como México. Ver en anexo, el texto completo de estos principios.

Por otro lado, expertos de diferentes países se reunieron en Bruselas<sup>24</sup> y elaboraron los llamados *Principios de Bruselas contra la impunidad y por la justicia* en los cuales se establece que por impunidad se entiende “a omisión de investigar, enjuiciar y juzgar a las personas físicas y moralmente responsables de graves violaciones a los derechos humanos y al Derechos internacional humanitario” y se afirma que “luchar contra la impunidad forma parte de la lucha por una justicia internacional y constituye una responsabilidad del conjunto de la comunidad internacional”, y definen a las violaciones graves de derechos humanos como los crímenes de guerra, contra la humanidad, el genocidio, la tortura, las ejecuciones extrajudiciales y las desapariciones forzadas.<sup>25</sup>

Este grupo de expertos define en los Principios que analizamos, que esta lucha implica la puesta en marcha de estrategias para proteger a las víctimas, pero sobre todo para hacer efectivos una serie de derechos humanos que no admiten transacción ni compromiso, entre ellos:

El derecho de conocer la verdad acerca de los crímenes graves; El derecho de obtener justicia, y especialmente, el derecho de obtener el enjuiciamiento y la condena por un órgano jurisdiccional penal de los presuntos autores de los crímenes graves; de obtener una reparación adecuada de los daños sufridos; de tener acceso si fuera necesario a las instancias administrativas y el derecho a que toda sentencia definitiva sea ejecutada.<sup>26</sup>

Estas estrategias incluyen, también, la cooperación y coordinación de policías, agentes investigadores, ministerios públicos y jueces, en especial para abatir los efectos negativos de los conflictos de competencias. Es cierto que los principios que analizamos se refieren a las competencias internacionales, pero nada impide que estas mismas estrategias sean aplicadas en estados, como el mexicano, con un pacto federal que implica división de competencias entre la federación y cada uno de los estados soberanos.<sup>27</sup>

Otro de los instrumentos internacionales relevantes en la definición de estrategias para combatir la impunidad en los actos de violencia hacia las mujeres se denomina *Medidas y prácticas modelo para la*

---

<sup>24</sup> Coloquio *Luchar contra la impunidad*, Grupo de Bruselas contra la Impunidad, del 11 al 13 de marzo del 2002.

<sup>25</sup> Estos conceptos están contenidos en el Principio 1 *La impunidad y la justicia internacional*”.

<sup>26</sup> Ver principio número 2 Derechos de las víctimas.

<sup>27</sup> Ver principios 15 y 16 Conflicto de Competencias y Cooperación policial y judicial internacional.

*eliminación de la violencia contra la mujer en el campo de la prevención del delito y la justicia penal*<sup>28</sup> en las cuales, de manera puntual se exhorta a los gobiernos a que garanticen el efectivo cumplimiento de la ley y la imposición de las sanciones correspondientes a los infractores del derecho a una vida libre de violencia que asiste a las mujeres.

## **2. MARCO JURÍDICO NACIONAL**

Señalamos que, para los efectos particulares de la presente investigación diagnóstica y, en lo general de la evaluación de la condición social y jurídica de las mujeres, los tradicionales principios generales del derecho –en especial la neutralidad y la imparcialidad- impiden reconocer ciertos elementos relevantes en relación a la violencia hacia las mujeres. Sin embargo, estos principios son sólo parte de la problemática. Otra parte importante es el propio marco jurídico nacional el cual refleja de manera bastante precisa una cultura patriarcal para la cual la vida, la integridad física, sexual y psicológica y la seguridad de las mujeres no encuentra un lugar en los temas prioritarios de la agenda pública. Este elemento teórico jurídico desmiente por sí mismo las afirmaciones en el sentido de que en nuestro país la impunidad es más un problema de ineficiencia institucional que de leyes, por lo menos en lo referente al tema de la violencia hacia las mujeres.

Es cierto que la Constitución Federal mexicana, reconoce el derecho al acceso a una justicia pronta y expedita, como parte del catálogo de garantías fundamentales de mexicanos y mexicanas; recoge, también, los derechos que asisten a las víctimas del delito y del abuso del poder.<sup>29</sup> Dispositivos que son acordes a los compromisos internacionales que México ha suscrito en materia de derechos humanos de las mujeres.

Desafortunadamente, estas garantías constitucionales no siempre son efectivas precisamente por la impunidad que prevalece. Ahora bien, se puede afirmar, sin exagerar, que uno de los factores que incide en el grado de impunidad de los hechos de violencia hacia las mujeres, es la existencia de una legislación inadecuada.

En el contexto de esta investigación diagnóstica, vale la pena señalar que, si bien las 10 entidades federativas analizadas cuentan con ciertas formas de normatividad tendiente a la protección del derecho a una vida libre de violencia que asiste a las mujeres y niñas, en los términos de *la Convención Interamericana*

---

<sup>28</sup> Aprobadas por la Asamblea General de Naciones Unidas el 12 de diciembre de 1997 (A/RES/52/86 del 2 de febrero de 1998). Ver documento en anexos.

<sup>29</sup> Ver artículo 20 de la Carta Magna.

*para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las Mujeres* (en adelante Convención Do Belém do Pará), no todas han tomado todas las medidas necesarias para dar cumplimiento a los compromisos asumidos como Estado Parte de dicho instrumento internacional.

En la tabla que se muestra a continuación se recogen tres datos: la existencia de una ley ad hoc para prevenir y/o atender la violencia familiar en la entidad correspondiente, la existencia de un capítulo específico en el ordenamiento civil sobre esta problemática con una definición del concepto, así como de los derechos y las obligaciones familiares vinculadas, la definición una causal de divorcio que incluya la mención puntual de la violencia familiar y la definición del tipo penal, así como los delitos relacionados con las diferentes formas de violencia contra las mujeres.<sup>30</sup>

Cabe subrayar que todavía no existe una sola entidad federativa de la república que contemple la violencia hacia las mujeres más allá de la violencia familiar y de los tipos penales vinculados con la libertad psicosexual de las personas.

ENTIDAD FEDERATIVA	LEY AD HOC	CÓDIGO CIVIL	TIPO PENAL
Baja California	Sí tiene	No tiene un capítulo que defina la obligación de evitar los actos de violencia que recae sobre las personas integrantes de una familia. Son causales de divorcio las sevicias, las injurias y los malos tratos, así como la violencia familiar.	Sí tiene
Chiapas	Sí tiene	Tiene expresamente definida la obligación de evitar los actos de violencia que recae en los cónyuges.	Sí tiene

<sup>30</sup> Fuente: *La violencia contra las mujeres. Normatividad y análisis*. Documento elaborado por Alicia Elena Pérez Duarte y N. para la Comisión Especial para dar seguimiento al avance de las investigaciones en torno al caso de los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua del Senado de la República. Última actualización: 31 de enero de 2006.

ENTIDAD FEDERATIVA	LEY AD HOC	CÓDIGO CIVIL	TIPO PENAL
		<p>Son causales de divorcio la sevicia, las injurias y los malos tratos, así como la violencia familiar.</p> <p>Este tema se recoge, también, como impedimento para heredar y como limitante en las adopciones.</p> <p>Expresamente se autoriza al juzgador a tomar todas las medidas necesarias para que el cónyuge agresor deje de ejercer violencia, incluso el obligarlo a salir del hogar familiar.</p>	
Chihuahua	No tiene	<p>Sí tiene</p> <p>Causal de divorcio</p>	Sí tiene
Distrito Federal	Sí tiene	<p>Sí tiene</p> <p>Son causales de divorcio la sevicia, las injurias y los malos tratos, así como la violencia familiar.</p> <p>Este tema se recoge, también, como causa de pérdida de patria potestad y en el tema de la tutela.</p> <p>Expresamente se autoriza al juzgador a tomar todas las medidas necesarias para que el cónyuge agresor deje de ejercer violencia, incluso el obligarlo a salir del hogar familiar.</p>	Sí tiene
Guerrero	Sí tiene	<p>No tiene</p> <p>Son causales de divorcio, en la ley ad hoc, la sevicia, las injurias y los malos tratos.</p>	Sí tiene

ENTIDAD FEDERATIVA	LEY AD HOC	CÓDIGO CIVIL	TIPO PENAL
México	Sí tiene	<p>Sí tiene</p> <p>Es causal de divorcio el grave y reiterado maltrato hacia un cónyuge o hacia los hijos e hijas.</p> <p>Expresamente se autoriza al juzgador a tomar todas las medidas necesarias para que el cónyuge agresor deje de ejercer violencia, incluso el obligarlo a salir del hogar familiar.</p>	Sí tiene
Morelos	Sí tiene	<p>Sí tiene</p> <p>Son causales de divorcio la violencia, las amenazas, la crueldad o las injurias.</p> <p>La violencia familiar es también causa de pérdida de la patria potestad.</p>	Sí tiene
Oaxaca	Sí tiene	<p>No tiene</p> <p>Son causales de divorcio las injurias, los malos tratos, los actos de violencia intrafamiliar.</p>	Sí tiene
Sonora	Sí tiene	<p>Sí tiene</p> <p>Son causales de divorcio las injurias, los malos tratos, los actos de violencia intrafamiliar.</p> <p>El juzgador tiene facultades para determinar las medidas necesarias de protección a las víctimas de violencia familiar.</p>	Sí tiene
Veracruz	Sí tiene	Sí tiene	Sí tiene



ENTIDAD FEDERATIVA	LEY AD HOC	CÓDIGO CIVIL	TIPO PENAL
		<p>Son causales de divorcio las injurias, los malos tratos, los actos de violencia familiar.</p> <p>El juzgador tiene facultades para determinar las medidas necesarias de protección a las víctimas de violencia familiar.</p>	

Este resumen analítico muestra que se han hecho esfuerzos, sin embargo, no todos han sido pertinentes para los efectos de una procuración y administración de justicia eficaz y congruente con los objetivos de la Convención do Belém do Pará.

En el siguiente cuadro se resumen los contenidos de las definiciones sobre las conductas delictivas relacionadas con la violencia hacia las mujeres y las incongruencias que surgen del análisis comparativo de los distintos tipos penales. Esta comparación se hace, exclusivamente en las entidades que tienen contemplado el tipo penal de violencia familiar y tomando en consideración las sanciones que se contemplan para cada uno. Para los efectos de este ejercicio, es importante recordar que, en los términos de la Convención citada, se entiende por violencia contra las mujeres 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,<sup>31</sup> por tanto, se incluyen los delitos que atentan contra la integridad física de las personas (homicidio y lesiones) y los que atentan contra la libertad psicosexual (violación, estupro, atentados al pudor, hostigamiento sexual, abuso sexual, tráfico y trata de personas, rapto, etcétera).

ENTIDAD FEDERATIVA	VIOLENCIA FAMILIAR	INTEGRIDAD FÍSICA	INTEGRIDAD SEXUAL
--------------------	--------------------	-------------------	-------------------

---

<sup>31</sup> Artículo 1° de la Convención do Belém do Pará.

ENTIDAD FEDERATIVA	VIOLENCIA FAMILIAR	INTEGRIDAD FÍSICA	INTEGRIDAD SEXUAL
Baja California	<p>De 6 meses a 6 años<sup>32</sup> y, en su caso, pérdida de la patria potestad <i>atendiendo a la gravedad de la conducta a juicio del juzgador.</i></p> <p>Se aplica la regla de concurso de delitos cuando los actos de violencia familiar incluyan otro tipo de delitos</p>	<p>Homicidio simple: 8 a 15 años;  Homicidio calificado: 20 a 50 años;  Instigación al suicidio: 2 a 8 años;  Lesiones simples: de 3 días a 6 años, dependiendo de la lesión.  Lesiones agravadas por parentesco: una mitad más de la lesión que corresponda.  Lesiones calificadas: se incrementa hasta dos terceras partes la sanción correspondiente.</p>	<p>Violación simple: de 4 a 12 años;  Violación calificada y equiparada: de 10 a 15 años;  Abuso sexual:<sup>33</sup> de 3 a 9 años.</p>

<sup>32</sup> Se hacer referencia al tiempo en prisión que establece como sanción el código correspondiente.

<sup>33</sup> Existen dos tipos muy similares pues el artículo 180 del Código Penal, establece que: "Al que sin consentimiento de una persona o con consentimiento de un o una menor de catorce años o que no tenga capacidad de comprender el hecho o que por cualquier causa no tenga la capacidad de resistirlo, ejecute en ella o lo haga ejecutar actos eróticos sexuales, sin el propósito de llegar a la cópula, se le aplicarán de dos a ocho años y hasta doscientos días multa. Si se hiciere uso de la violencia física o moral, la pena se aumentará de uno a tres años. Cuando se realice la conducta a que se refiere este precepto de manera reiterada, siendo la víctima menor de catorce años, la pena será de seis a diez años y hasta quinientos días multa." Y el artículo 180 bis, define: "Al que ejecute o haga ejecutar en cuerpo propio o ajeno, actos eróticos sexuales a persona menor de dieciocho años de edad o persona que no tenga la capacidad para comprender el significado del hecho; se le aplicarán de tres a nueve años y hasta doscientos días multa. Si se hiciere uso de la violencia física o emocional, la pena será de cinco a diez años y hasta quinientos días multa. Cuando se realice la conducta a que se refiere este precepto de manera reiterada, siendo la víctima menor de catorce años, la pena será de seis a diez años y hasta de quinientos días multa".

ENTIDAD FEDERATIVA	VIOLENCIA FAMILIAR	INTEGRIDAD FÍSICA	INTEGRIDAD SEXUAL
Chiapas	<p>De 3 a 7 años y la restricción o suspensión de los derechos de familia.</p> <p>En los casos de lesiones u homicidio se aplican las reglas del concurso, no así en los relacionados con la integridad sexual.</p>	<p>Homicidio simple: 8 a 20 años;  Homicidio calificado: 25 a 50 años;  Homicidio agravado por parentesco: 15 a 50 años;  Instigación al suicidio: 1 a 5 años;  Lesiones simples: de 6 meses a 10 años, dependiendo de la lesión.  Lesiones calificadas: se incrementa hasta el doble de la sanción correspondiente.</p>	<p>Violación simple: de 8 a 14 años;  Violación calificada: hasta el doble de la sanción que corresponda;  Abuso sexual: de 3 a 7 años;  Estupro: 3 a 7 años, el delito se comete contra personas de 12 a 18 años de edad y se exime de la responsabilidad penal si el agresor contrae nupcias con la víctima;  Rapto: de 1 a 6 años, no se procede penalmente cuando el agresor contrae nupcias con la víctima.</p>
Chihuahua	<p>De 6 meses a 6 años así como la pérdida de los derechos familiares.</p> <p>No se hace señalamiento alguno en caso de concurso de delitos.</p>	<p>Homicidio simple: 8 a 20 años;  Homicidio calificado: 20 a 50 años;  Homicidio agravado por parentesco o cuando la víctima es una mujer: 10 a 30 años;  Instigación al suicidio: 2 a 5 años;</p>	<p>Violación simple: de 4 a 12 años;  Violación calificada: de 6 a 20 años;  Abuso sexual: de 6 meses a dos años;  Estupro:<sup>34</sup> de 1 a 4 años;  Rapto: de 6 meses a 5 años;</p>

<sup>34</sup>

Para que exista este delito se requiere que el sujeto activo de "aproveche de la inexperiencia sexual" de la víctima.

ENTIDAD FEDERATIVA	VIOLENCIA FAMILIAR	INTEGRIDAD FÍSICA	INTEGRIDAD SEXUAL
		<p>Lesiones simples: de 6 meses a 10 años, dependiendo de la lesión;</p> <p>Lesiones agravadas por parentesco: hasta una tercera parte más de la sanción que corresponda;</p> <p>Lesiones calificadas: se incrementa hasta una mitad más de la sanción correspondiente.</p>	<p>Rapto agravado: de 2 a 8 años.</p>
<p>Distrito Federal</p>	<p>De 6 meses a cuatro años y pérdida de los derechos familiares.</p> <p>Se establece la existencia del concurso de delitos.</p>	<p>Homicidio simple: 8 a 20 años;</p> <p>Homicidio calificado: 20 a 50 años;</p> <p>Homicidio agravado por parentesco: 10 a 30 años;</p> <p>Instigación al suicidio: 1 a 5 años;</p> <p>Lesiones simples: de 3 días a 8 años, dependiendo de la lesión;</p> <p>Lesiones agravadas por parentesco: hasta una mitad más de la sanción que corresponda;</p> <p>Lesiones calificadas: se incrementa hasta dos terceras partes de la sanción</p>	<p>Violación simple: de 6 a 17 años;</p> <p>Abuso sexual: de 1 a 6 años, si la víctima es menor de 12 años, la sanción es de 2 a 7 años;</p> <p>Estupro: de 6 meses a 4 años.</p>

ENTIDAD FEDERATIVA	VIOLENCIA FAMILIAR	INTEGRIDAD FÍSICA	INTEGRIDAD SEXUAL
Guerrero	<p>De 6 meses a 5 años y restricción o suspensión de los derechos de familia.</p> <p>Se establece el concurso de delitos en los casos de lesiones y homicidio.</p>	<p>correspondiente.</p> <p>Homicidio simple: 8 a 20 años;  Homicidio calificado: 20 a 50 años;  Homicidio agravado por parentesco: 20 a 40 años;  Instigación al suicidio: 1 a 8 años;  Lesiones simples: de 6 meses a 10 años, dependiendo de la lesión;  Lesiones agravadas por parentesco: hasta una mitad más de la sanción que corresponda;  Lesiones calificadas: se incrementa hasta dos terceras partes de la sanción correspondiente.</p>	<p>Violación simple: de 8 a 16 años;  Violación equiparada: de 8 a 18 años;  Violación calificada: de 12 a 22 años;  Abuso sexual: de 6 meses a 3 años, si la víctima es menor de 12 años, la sanción es de 2 a 4 años;  Estupro: de 1 a 6 años, se extingue la acción penal si el activo contrae nupcias con la víctima.</p>
México <sup>35</sup>	<p>De dos a cinco años de prisión.</p> <p>Se fija el concurso de delitos.</p>	<p>Homicidio simple: 10 a 15 años, hay reducción de la pena por "emoción violenta"  Homicidio calificado: 40 a 70</p>	<p>Violación simple: de 10 a 15 años;  Violación equiparada: de 20 a 45 años;</p>

<sup>35</sup> Al tipo penal se le denomina "maltrato familiar".

ENTIDAD FEDERATIVA	VIOLENCIA FAMILIAR	INTEGRIDAD FÍSICA	INTEGRIDAD SEXUAL
		<p>años;  Homicidio agravado por parentesco: 40 a 70 años;  Instigación al suicidio: 1 a 5 años;  Lesiones simples: de 3 meses a 6 años, dependiendo de la lesión;  Lesiones agravadas por parentesco: se suman de 6 meses a 2 años a las penas que correspondan;  Lesiones calificadas: se incrementa hasta ocho años a la sanción correspondiente.</p>	<p>Violación calificada: se incrementan hasta 10 años, salvo cuando se causa la muerte, en cuyo caso se imponen de 40 a 70 años;  Abuso sexual: de 6 meses a 2 años, si la víctima es menor de edad y el agresor es un familiar se incrementan las sanciones de 4 a 10 años;  Estupro:<sup>36</sup> de seis meses a 4 años, se extingue la acción penal si el activo contrae nupcias con la víctima.  Rapto: de 6 meses a 5 años.</p>
Morelos	De 6 meses a 4 años. No se menciona el concurso de delitos.	<p>Homicidio simple: 15 a 30 años;  Homicidio calificado: 20 a 70 años;  Homicidio agravado por parentesco: 20 a 50 años;  Instigación al suicidio: 15 a 30 años;  Lesiones simples: de 10 días de trabajo a la comunidad hasta a</p>	<p>Violación simple: de 20 a 25 años;  Violación equiparada y calificada: de 25 a 30 años;  Violación agravada por nexo familiar, docente o laboral: de 30 a 35 años;  Abuso sexual: de 2 a 5 años, si la víctima es menor de edad y</p>

<sup>36</sup> El tipo penal incluye los términos de castidad y honestidad.

ENTIDAD FEDERATIVA	VIOLENCIA FAMILIAR	INTEGRIDAD FÍSICA	INTEGRIDAD SEXUAL
		<p>10 años de prisión, dependiendo de la lesión;</p> <p>Lesiones calificadas: se incrementa hasta dos terceras partes.</p> <p>Se contempla el concepto de "emoción violenta" como causa de reducción de las sanciones.</p>	<p>el agresor es un familiar se incrementan las sanciones de 4 a 10 años;</p> <p>Estupro:<sup>37</sup> de 5 a 10 años;</p> <p>Estupro agravado por nexo familiar, docente o laboral: de 6 a 12 años;</p> <p>Rapto: de 6 meses a 6 años, se extingue la acción penal si el activo contrae nupcias con la víctima.</p>
Oaxaca	<p>De 6 meses a 4 años.</p> <p>Se aplican las reglas de la acumulación en caso de concurso de delitos.</p>	<p>Homicidio simple: 12 a 25 años;</p> <p>Homicidio calificado: 30 a 40 años;</p> <p>Homicidio de honor: sólo las dos terceras partes de las sanciones previstas para el homicidio simple;</p> <p>Instigación al suicidio: 1 a 5 años;</p> <p>Lesiones simples: de 10 días de trabajo a la comunidad hasta a 10 años de prisión, dependiendo de la lesión;</p>	<p>Violación simple: de 8 a 14 años;</p> <p>Violación equiparada: de 9 a 16 años;</p> <p>Violación agravada por nexo familiar: se incrementan hasta una mitad las penas correspondientes;</p> <p>Abuso sexual: de 2 a 5 años, si la víctima es menor de edad se incrementan las sanciones hasta en una mitad;</p> <p>Estupro: de 3 a 7 años.</p>

<sup>37</sup>

El tipo penal incluye los términos de castidad y honestidad.

ENTIDAD FEDERATIVA	VIOLENCIA FAMILIAR	INTEGRIDAD FÍSICA	INTEGRIDAD SEXUAL
		Lesiones calificadas: se incrementa hasta dos terceras partes.	
Sonora	De 6 meses a 6 años y suspensión de los derechos alimentarios.	<p>Homicidio simple: de 8 a 20 años;</p> <p>Homicidio calificado o si el homicidio sobreviene después de una violación: de 25 a 50 años;</p> <p>Instigación al suicidio: 1 a 7 años;</p> <p>Lesiones simples: de 3 días a 12 años de prisión, dependiendo de la lesión;</p> <p>Lesiones calificadas por parentesco: se incrementan las sanciones según el tipo de lesión en una tercera parte;</p> <p>Lesiones calificadas: se incrementa hasta dos terceras partes.</p>	<p>Violación simple: de 5 a 15 años;</p> <p>Violación equiparada: se incrementa en una mitad cuando se ejerce violencia si se trata de personas menores de edad o discapacitadas;</p> <p>Violación calificada: de 8 a 20 años;</p> <p>Abuso sexual: de 6 meses a 5 años;</p> <p>Estupro:<sup>38</sup> de 3 a 10 años, no existe responsabilidad penal si el agresor contrae nupcias con la víctima;</p> <p>Rapto: de 6 meses a 6 años; no existe responsabilidad penal si el agresor contrae nupcias con la víctima.</p>
Veracruz	De 2 a 6 años y pérdida de	Homicidio simple: de 10 a 20	Violación simple: de 6 a 15

<sup>38</sup> Es parte del tipo penal el que la mujer “viva honestamente”.



ENTIDAD FEDERATIVA	VIOLENCIA FAMILIAR	INTEGRIDAD FÍSICA	INTEGRIDAD SEXUAL
	derechos hereditarios.	años; Homicidio calificado: de 20 a 70 años; Homicidio agravado en razón de parentesco: de 10 a 70 años; Instigación al suicidio: 3 a 10 años; Lesiones simples: de 15 días a 12 años de prisión, dependiendo de la lesión; Lesiones calificadas por parentesco: se incrementan las sanciones según el tipo de lesión hasta por 6 años más; Lesiones calificadas: se incrementa hasta dos terceras partes.	años; Violación equiparada: se incrementa en una mitad cuando se ejerce violencia si se trata de personas menores de edad o discapacitadas; Violación calificada: de 10 a 20 años cuando se trata de personas menores de 14 años y hasta una mitad más si se hace con violencia; Violación agravada por parentesco: de 10 a 30 años; Violación con disminución de responsabilidad: Si la víctima tiene de 12 a 14 años de edad y el responsable es menor de 21, si contraen nupcias sólo se sanciona de 2 a 8 años; Abuso sexual: de 1 a 6 años; Abuso sexual calificado: de 4 a 10 años de prisión; Estupro: <sup>39</sup> de 6 meses a 4 años, no existe responsabilidad penal si el agresor contrae nupcias

<sup>39</sup> El tipo penal incluye el concepto “que la mujer viva honestamente” como requisito para la integración del cuerpo del delito.

ENTIDAD FEDERATIVA	VIOLENCIA FAMILIAR	INTEGRIDAD FÍSICA	INTEGRIDAD SEXUAL
			con la víctima; Rapto: de 6 meses a 6 años; no existe responsabilidad penal si el agresor contrae nupcias con la víctima.

Finalmente, es importante retomar el análisis comparativo sobre las normas administrativas para la prevención y atención de la violencia familiar que existen en las entidades federativas de este estudio. Los puntos que se recogen son: la existencia de un Consejo Estatal para prevenir este problema (Consejo), la definición de normas que regulen el contenido del programa estatal para la prevención y erradicación de la violencia familiar (Normas), la existencia de una ruta crítica claramente marcada que permita a las personas conocer qué deben hacer en caso de ser víctimas de este problema (ruta crítica) y cuales son los mecanismos de atención que establece la norma correspondiente (mecanismos).<sup>40</sup>

ESTADO	CONSEJO	NORMAS	ruta crítica	MECANISMOS
Baja California	Sí hay	Existe la obligatoriedad del programa pero no hay lineamientos	No aparece	Protección a la víctima. Apoyo psicoterapéutico. Procedimientos de conciliación.
Chiapas	Sí hay	No aparece	No aparece	Protección a la víctima Reeducación a quien la provee o genera la

<sup>40</sup> Fuente *La violencia contra las mujeres. Normatividad y análisis*, cit. última actualización: 31 de enero de 2006

ESTADO	CONSEJO	NORMAS	RUTA CRÍTICA	MECANISMOS
				<p>violencia familiar.  Apoyo psicoterapéutico.  Procedimientos de conciliación y arbitraje.</p>
Distrito Federal	Sí hay	No aparece	No aparece	<p>Proporcionada por instituciones privadas o públicas.  Acciones de protección a la víctima de violencia intrafamiliar y reeducación a quien la genera.  Basadas en modelos psicoterapéuticos reeducativos.  Procedimientos de conciliación, amigable composición y arbitraje.</p>
Guerrero	Sí hay	No aparece	No aparece	<p>Proporcionada por instituciones privadas o públicas.  Acciones de protección a la víctima de violencia intrafamiliar y reeducación a quien la genera.  Basadas en modelos psicoterapéuticos reeducativos.  Procedimiento de conciliación.</p>
México	Sí hay	No aparece	No aparece	Procedimiento de conciliación.
Morelos	Sí hay	No aparece	No aparece	<p>La atención a la víctima de violencia intrafamiliar debe ser especializada, debe de respetar la dignidad humana.</p>

ESTADO	CONSEJO	NORMAS	RUTA CRÍTICA	MECANISMOS
				<p>Procurar la reeducación de quien provoque la violencia</p> <p>Se basa en modelos psicoterapéuticos, reeducativos o ambos.</p> <p>Procedimientos de conciliación y arbitraje.</p>
Oaxaca	Sí hay	No hay	No hay	<p>Proporcionada por instituciones privadas o públicas.</p> <p>Tiene como fin salvaguardar la integridad, identidad y derechos de las víctimas.</p> <p>Tenderá a la protección y recuperación de las mismas.</p> <p>Se contempla la rehabilitación o tratamiento del victimario.</p> <p>Comprende el apoyo a su denuncia, el seguimiento de su caso, el reporte de los resultados obtenidos, el procedimiento de conciliación.</p> <p>Se brindará apoyo psicológico y social necesario.</p> <p>Procedimiento conciliatorio.</p>
Sonora	Sí hay	No aparece	No aparece	<p>La atención será llevada a cabo por cualquier institución.</p> <p>Tiene como finalidad de salvaguardar la integridad y derechos de las personas receptoras</p> <p>Así como el tratamiento integral de las</p>

ESTADO	CONSEJO	NORMAS	RUTA CRÍTICA	MECANISMOS
				<p>generadoras de la violencia intrafamiliar.</p> <p>Estará orientada a propiciar una cultura de libertad e igualdad en familia, eliminando las causas y patrones que generan la violencia intrafamiliar</p> <p>Tenderá a la resolución de fondo del problema de la violencia intrafamiliar, respetando la dignidad y la diferencia de las partes involucradas.</p> <p>A través de acciones terapéuticas, educativas y de protección.</p> <p>Se basará en modelos psicoterapéuticos adecuados y específicos para personas con perfiles definidos.</p> <p>Contará con programas de evaluación.</p> <p>Procedimientos de conciliación y arbitraje.</p>
Veracruz	Si hay	No aparece	No aparece	<p>Basada en modelos psicoterapéuticos reeducativos.</p> <p>Procedimiento de conciliación.</p>

### III. LA PERCEPCIÓN SOCIAL SOBRE LA IMPUNIDAD EN EL CAMPO DE LA VIOLENCIA FEMINICIDA

Es importante destacar que, según la opinión pública tanto nacional como internacional, la impunidad es un mal endémico en todo México.<sup>41</sup> Sin embargo, el concepto de impunidad no necesariamente está vinculado con problemas y obstáculos del quehacer jurídico, apunta, también, a la percepción social sobre los castigos que merecen determinadas conductas y no son aplicados por haber sido banalizados o relativizados de tal suerte que los valores sociales ya no funcionan como elementos de juicio y sanción. Esta impresión ha sido confirmada por varios organismos internacionales que han visitado este país en misión oficial. Así, por ejemplo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH) en 1998 señaló que uno de los problemas fundamentales con relación a las garantías judiciales fue precisamente el de la impunidad. En el comunicado emitido al final de la visita se afirmó que:

...con base a la información recibida pudo percibir que la impunidad constituye aún un problema grave a pesar que en algunos casos se ha procesado y separado de sus cargos a algunos funcionarios que han violado los derechos humanos... La CIDH seguirá insistiendo en la importancia esencial del combate contra la impunidad como requisito indispensable de la seguridad ciudadana, y como obligación internacionalmente reconocida bajo el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> AMNISTÍA INTERNACIONAL, *México bajo la sombra de la impunidad, 1999*; Noticieros Televisa, *Alcanza impunidad 98.4% en delitos: Presidencia*, 15 de julio de 2004, (en esta nota se afirma que la presidencia de la república reconoció que de 100 delitos que se cometen en el país sólo un responsable es llevado a prisión); "Las muertas de Juárez, La impunidad", página web <http://impunidad.blogspot.com>, del 8 de noviembre del 2005, CASA AMIGA, *Feminicidios*, consultable en su página web: <http://www.casa-amiga.org/Femicidio.html>; BURNETT, JOHN, "Explosive Theory on Killings of Juarez Women, Journalist Hints Wealthy Drug Lords Behind Scores of Murders", entre otras fuentes de información que confirman esta afirmación.

Incluso en el caso de Ciudad Juárez, la Comisión Nacional de Derechos Humanos señala que "aunque los asesinatos de mujeres no han quedado sin castigo en su totalidad, hay una percepción de que la impunidad es absoluta, sustentada en que ningún asesino serial ha sido castigado y se presume encubrimiento" (Ver: *Modelo de intervenciones frente al Femicidio en Ciudad Juárez*, CNDH, INMujeres, Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal, México, 2004, p.29.)

<sup>42</sup> COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, OEA/Ser.L/V/II.100 Doc. 7 rev. 1, Septiembre 24, 1998. Es este mismo sentido se

La percepción social sobre la impunidad de los delitos relacionados con la violencia feminicida sigue estos mismos patrones y parece confirmarse por datos que obtienen tanto de las estadísticas del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (en adelante INEGI) como del cruzamiento de información proporcionada por las procuradurías y tribunales, tanto federal como locales.

Los datos proporcionados por los grupos de trabajo de esta investigación apuntan en este mismo sentido. En realidad, observar las cifras sobre asesinatos de mujeres proporcionadas por las procuradurías y tribunales locales en el marco de este estudio es preocupante pues, más allá de constatar la resistencia a dar información existente entre las autoridades locales, cuando se pudieron cruzar datos de ambas instancias se constata el hecho de que las cifras proporcionadas por las procuradurías no son coincidentes con aquellas que entregaron los tribunales, mucho menos lo son respecto de las averiguaciones previas abiertas, los casos consignados y las sentencias condenatorias firmes. Es cierto que la razón de esta falta de coincidencia puede estar justificada por la diferencia en los tiempos procesales, sin embargo, la percepción social frente a la yuxtaposición de las cifras, simplemente confirma la existencia de una impunidad generalizada, en especial por la enorme diferencia que existe entre el total de asesinatos reportados por las procuradurías y el número de los casos consignado o de casos con sentencia condenatoria, a pesar del lapso temporal que recogen las muestras.

Veamos algunos ejemplos de la propia investigación:

Estado	Total	Consignados	Sentencias condenatorias
Baja California <sup>b</sup> (2000-2004)	120	94	a
Chiapas <sup>b</sup>	699	183	a

---

pronunciaron los Relatores Especiales sobre la Independencia de Jueces, Magistrados y Abogados y sobre las Ejecuciones sumarias o arbitrarias de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, así como los informes sobre los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez.

Estado	Total	Consignados	Sentencias condenatorias
(1994-2004)			
Distrito Federal <sup>b</sup> (2003-2004)	220	88	a
Distrito Federal <sup>f</sup> (2003-2004)	280	a	a
Estado de México (1999-2004)	378 <sup>b</sup>	a	143 <sup>d</sup>
Guerrero <sup>b</sup> (2000-2005)	257	112	a
Morelos <sup>e</sup>	xx	xx	xx
Sonora <sup>b</sup> (2000-2005)	123	a	a
Veracruz (2000-2004)	347 <sup>b</sup>	a	115 <sup>d</sup>

- <sup>a</sup> La investigación realizada por la Comisión Especial para conocer dar seguimiento a las investigaciones relacionadas con los feminicidios en la República Mexicana y a la procuración de justicia vinculada, no pudo obtener los datos correspondientes.
- <sup>b</sup> Datos proporcionados por las procuradurías locales.
- <sup>c</sup> Datos obtenidos de INEGI
- <sup>d</sup> Datos proporcionados por el Tribunal Superior de Justicia local.
- <sup>e</sup> Los datos proporcionados por las autoridades estatales no permiten hacer inferencia alguna, salvo el hecho de que en el Tribunal Superior del Estado todavía no se cuenta con información desagregada por sexo.
- <sup>f</sup> Datos proporcionados por los Servicios Médicos Forenses

Estos datos son preocupantes no sólo por el número de asesinatos que reportan sino porque no permiten evaluar el grado de impunidad penal real de manera objetiva pues no se cuenta con un solo ejemplo con los



tres datos relevantes: número de homicidios, número de averiguaciones consignadas y número de sentencias condenatorias. En este sentido Elvira María Restrepo y Mariana Martínez Cuellar señalan que, hasta la fecha no es posible medir la totalidad de la impunidad penal en nuestro país, pues no se conocen con certeza las verdaderas cifras de delitos. Si bien esto no es aplicable a los homicidios, si lo es por lo que hace a otros ilícitos relacionados con la violencia hacia las mujeres. Estas juristas afirman que las sobre la impunidad – incluso hay quienes señalan que se alcanza el 99%- no son más que un mito peligroso, pues permiten que la percepción social de la impunidad y la sensación de inseguridad concomitante se arraiguen en la sociedad.<sup>43</sup>

#### **IV. LA RESPONSABILIDAD DE LA FEDERACIÓN EN EL COMBATE A LA IMPUNIDAD DE DELITOS DEL ORDEN COMÚN QUE ATENTAN CONTRA DERECHOS HUMANOS**

Hasta hace relativamente poco, la responsabilidad del combate al crimen, la sanción de los criminales, la garantía de una justicia pronta y expedita así como la atención a las víctimas del delito recaía en los Estados o las entidades federativas tratándose de delitos del orden común en países cuya organización política es la republicana federal. En el aparado sobre la normatividad internacional observamos que todos los esfuerzos que se realizan en el ámbito de Naciones Unidas apuntan a una corresponsabilidad intergubernamental en el combate a la impunidad y apuntamos que si ello es posible entre países debe serlo, también, entre entidades federativas de un país como el nuestro.

Esta evolución del derecho penal internacional tiene sus fundamentos en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional en cuyo preámbulo se reconoce que existen crímenes cuya gravedad amenaza la paz, la seguridad y el bienestar de la humanidad. Previamente, tanto en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer como en la Conferencia de Viena sobre Derechos Humanos se reconoció que la violencia contra las Mujeres es también una amenaza contra la paz, la seguridad y el desarrollo. Por tanto, podemos afirmar que la violencia contra las mujeres es un crimen grave.

En este contexto, es aplicable la afirmación que se consigna en este preámbulo en el sentido de que

---

<sup>43</sup> Afirman que: La cifra negra –de la impunidad- genera un tipo de impunidad que denominamos impunidad social, pues nunca llega al sistema penal. Por el contrario, el crimen reportado genera impunidad penal pues se trata de delitos que oficialmente entran al sistema y sobre los cuales éste tiene el deber de responder. (Ver: RESTREPO, Elvira María y Mariana MARTÍNEZ CUÉLLAR, “Algunas verdades sobre la impunidad penal”, *BIEN COMÚN*, México, Fundación Rafael Preciado Hernández, A. C., Año XI, número 122, febrero 2005, pp. 38-40.

... los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto no deben quedar sin castigo y que, a tal fin, hay que adoptar medidas en el plano nacional e intensificar la cooperación internacional para asegurar que sean efectivamente sometidos a la acción de la justicia...<sup>44</sup>

Desde luego, es preciso analizar si la violencia feminicida es parte de estos crímenes graves, más allá de los compromisos asumidos en Pekín durante la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer; en este contexto, el artículo 7 del Estatuto de Roma parece indicar, con claridad, que este tipo de violencia corresponde a los crímenes de lesa humanidad pues bajo este rubro se encuentran, entre otros, el asesinato, la esclavitud, la tortura, la violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, abusos sexuales de gravedad comparable, desaparición forzada y "otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad o la salud mental o física".<sup>45</sup> Figuras delictivas presentes, de manera constante, en actos de violencia contra las mujeres, como se demuestra con los casos emblemáticos recogidos en esta investigación.

Juristas internacionales afirman que con el Estatuto de Roma se establece un concepto de competencia complementaria, en este caso de la Corte Penal Internacional, mismo que deberíamos analizar en el caso nacional para situaciones como las que se presentan en Ciudad Juárez, Toluca, Cancún, Tapachula, por sólo mencionar algunos de los ejemplos más relevantes de la presente investigación.

---

<sup>44</sup> Ver párrafo 4 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, Documento de Naciones Unidas A/CONF.183/9 de fecha 17 de julio de 1998, Firmado por México el 7 de septiembre de 2000.

<sup>45</sup> Ver artículo 7 párrafo 1 del Estatuto de Roma. Para comprender porqué afirmo que la violencia feminicida debería ser considerada en México como un crimen de lesa humanidad, basta hacer referencia a las definiciones sobre los tipos penales mencionados que se encuentran en el párrafo 2 de este mismo numeral, en especial, esclavitud "se entenderá el ejercicio de los atributos del derecho de propiedad sobre una persona, o de algunos de ellos, incluido el ejercicio de esos atributos en el tráfico de personas, en particular mujeres y niños" (inciso c); tortura "se entenderá causar intencionalmente dolor o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, a una persona que el acusado tenga bajo su custodia o control; sin embargo, no se entenderá por tortura el dolor o los sufrimientos que se deriven únicamente de sanciones lícitas o que sean consecuencia normal o fortuita de ellas" (inciso e); desaparición forzada de personas "la aprehensión, la detención o el secuestro de personas por un Estado o una organización política, o con su autorización, apoyo o aquiescencia, seguido de la negativa a informar sobre la privación de libertad o dar información sobre la suerte o el paradero de esas personas, con la intención de dejarlas fuera del amparo de la ley por un período prolongado" (inciso i).

El español Francisco Jiménez García<sup>46</sup> afirma que este instrumento internacional introduce el principio de complementariedad en la justicia internacional el cual implica

... un punto de inflexión entre el desdoblamiento funcional de los órganos estatales y la internacionalización de los mecanismos para prevenir, enjuiciar y sancionar el incumplimiento del derecho internacional penal y humanitario, superándose así el principio de subsidiaridad imperante en el derecho internacional de los derechos humanos directamente vinculado a la responsabilidad estatal frente a la individual . No se trata, en este caso de agotar los recursos internos efectivos para acceder al control internacional o entender internacionalizado el conflicto, sino de garantizar, en virtud de la gravedad y la naturaleza internacional del crimen, la efectividad del derecho de las víctimas al proceso debido y que el autor del mismo no quede impune ante la imposibilidad real, ficticia, fraudulenta o dilatoria de actuación de las jurisdicciones nacionales o ante la incompetencia material, temporal o personal de la Corte Penal Internacional. La complementariedad del Estatuto opera, pues, en un doble sentido cuyo eje de apoyo es el fin de la impunidad.

Efectivamente, el Estatuto de Roma, abre el camino a una justicia universal, idea que ha estado presente en los debates posteriores a la Segunda Guerra Mundial; una intervención imparcial frente a crímenes que afecta a la sociedad en su conjunto. La pregunta es si este principio puede ser aplicado en el marco de un pacto federal como el nuestro.

Si analizamos el elemento básico del principio de justicia universal, la comunidad de intereses, podemos entender, claramente que no existe impedimento alguno para su aplicabilidad en el marco jurídico nacional. Si avanzamos en este sentido, como Nación, estaremos en el camino correcto para erradicar la impunidad. Nos alejaremos de la crítica que hace Pueyo<sup>47</sup> en el sentido que

... los Estados, más allá de sus proclamaciones retóricas y aun de los compromisos jurídicos asumidos, han venido contraviniendo de forma bastante generalizada y permanente sus obligaciones internacionales en este ámbito por el siempre presente temor a "invadir" espacios de soberanía (ajenos) que ha desvirtuado (cuando no contravenido) en la práctica cualesquiera

---

<sup>46</sup> JIMÉNEZ GARCÍA, Francisco, "Justicia universal e inmunidades estatales: justicia o impunidad: ¿Una encrucijada dualista para el Derecho Internacional?", ANUARIO DE DERECHO INTERNACIONAL XVIII, Facultad de Derecho, Universidad de Navarra, Pamplona, 2002, pp. 63 y ss.

<sup>47</sup> Citado en op. cit. supra.

concepciones teóricas sobre los límites que se habrían impuesto al Estado soberano por la vía del reconocimiento y protección de los derechos humanos en el orden internacional.

La aplicabilidad de estos principios en nuestro sistema jurídico nacional se fundamenta en dos elementos: la responsabilidad del cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de derechos humanos corresponde a la federación y los tratados internacionales suscritos por México son norma suprema. De ahí que, si en una entidad federativa de manera sistemática quedan en la impunidad delitos que atentan contra el derecho de las mujeres a vivir una vida sin violencia –con lo cual se afecta, también, el derecho al acceso a una justicia pronta y expedita, así como el derecho a la vida y a la seguridad personales- los órganos de procuración y administración de justicia federales deberían ejercer, de manera complementaria, su jurisdicción con el objetivo de que prevalezca la justicia universal.

## V. REFLEXIONES A MANERA DE CONCLUSIONES

La primera reflexión que nos sale al paso es que la impunidad en los actos de violencia contra las mujeres en los estados de la república analizados es, en primer lugar una percepción social, sustentada en la falta de resultados reales y en la imposibilidad de hacer un diagnóstico preciso porque no existen datos coincidentes en las instancias de procuración y administración de justicia o bien, las autoridades responsables no permiten su estudio.

Sin embargo, la impunidad no es sólo una percepción, también es una realidad, demostrable a través de lo que las autoridades callan sobre su ineficacia para la aplicación de las sanciones previstas en las normas locales a quienes cometen delitos relacionados con la violencia hacia las mujeres, ya sea por falta de pericia, negligencia o complicidad ideológica, lo cual nos permite afirmar que este tipo de violencia es estructural pues tiene hondas raíces en el andamiaje social, político y jurídico de nuestro país.

Analizando sólo las normas jurídicas estatales, sin tratar de profundizar en los datos sobre programas y presupuestos que arroja esta investigación, encontramos uno de los elementos que contribuyen a generar la sensación de inseguridad e impunidad a que se hacer referencia pues, si bien es cierto que casi todas las entidades<sup>48</sup> analizadas cuentan ya con una ley *ad hoc* para atender uno de los tipos de violencia hacia las mujeres –el de la violencia familiar- es importante precisar que estas normas sólo son de índole

---

<sup>48</sup> Chihuahua no tiene ley sobre violencia familiar.

administrativo, sólo se refieren a una de las formas de violencia de género y a una de las formas en que un Estado puede actuar para prevenir, sancionar y erradicarla; además de que, en el concepto de violencia familiar, se pierde la magnitud de la violencia de género hacia las mujeres y se distrae la atención de las autoridades al confundir los conceptos de conflicto familiar y maltrato infantil con el de violencia de género, sin tomar en consideración que se trata de problemáticas distintas que requieren atención distinta.

Vale la pena recordar lo expresado en otro momento<sup>49</sup> en el sentido de que es indispensable aclarar que conflicto familiar no es sinónimo de violencia familiar ni lo es de desavenencias conyugales. En aquel entonces subrayé, y las conclusiones nos obligan a retomar estos elementos que, los especialistas en el tratamiento de las relaciones familiares afirman que los conflictos y las desavenencias en el núcleo familiar son inevitables, forman parte de la vida cotidiana y no son negativos en sí mismos, hacen hincapié en el hecho de que los problemas surgen precisamente cuando las personas se enfrentan a la imposibilidad de resolver el conflicto o la desavenencia de forma adecuada y, llevados por la impotencia, terminan por zanjar los problemas a través de diferentes formas de agresión.

Un mar de confusiones en el que las instancias administrativas, de conformidad con las leyes *ad hoc*, destinan los pocos recursos con que cuentan<sup>50</sup> a trabajar tanto en conflictos entre personas que pueden ser resueltos de otra manera como en la atención y cuidado de niños y niñas maltratados y la atención de la verdadera violencia de género en la familia. Situaciones que requieren acciones y especialidades distintas.

Por otro lado, los tipos penales denominados "violencia familiar" o intrafamiliar o doméstica, recogen, de manera más o menos completa, la definición de la Convención de Belém do Pará, sin embargo, no todos los ordenamientos penales permiten la acumulación de delitos de tal suerte que puede darse el caso en el cual el asesinato o la violación de una mujer en el contexto familiar resulte menos sancionado que si esa misma conducta se hubiera dado en otro entorno.

---

<sup>49</sup> Ver mi artículo "La violencia familiar. Un concepto difuso en el derecho internacional y en el derecho nacional", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Nueva Serie, Año XXXIV, número 101, mayo-agosto, 2001, páginas 537-565.

<sup>50</sup> En el análisis por entidad federativa es evidente que no se destinan recursos financieros, humanos y materiales a los programas de atención a la violencia contra las mujeres, que las instancias para el adelanto de las mujeres funcionan, en muchas ocasiones, sólo por la voluntad y el compromiso de quienes las integran y que no existe, todavía, la práctica parlamentaria de etiquetar recursos en el marco de un programa de estado para la atención, prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

Sobre el particular es preciso insistir en que los actos de violencia hacia las mujeres no son menos importantes por darse en el entorno familiar. Es exactamente al contrario porque son actos recurrentes, que son cometidos por personas en quienes las mujeres confían, con quienes están vinculadas por lazos afectivos y de lealtad, todo lo cual complica más la acción del Estado, tanto en la prevención como en las tareas de procuración y administración de justicia. Los resultados de esta investigación confirman que el lugar más peligroso para una mujer es su propio hogar, que las personas más peligrosas para ella son sus esposos, concubinos, amantes, novios, padres, padrastros, hermanos, tíos y que, pareciera existir una complicidad por negligencia entre las autoridades que deberían prevenir y sancionar dichos actos de violencia.

Finalmente, los resultados de la investigación también confirman que la violencia hacia las mujeres se encuentra agravada por la violencia social y que ciertos delitos que se vinculan con el crimen organizado, en especial el relacionado con trata y tráfico de personas, está poco atendido en las entidades federativas aunque no se encuentre demostrada la relación causal entre un hecho aislado y la organización delincriminal generándose, así, un vacío de competencias entre la federación y las entidades federativas que debe ser corregido.

---

---

## **VI. ANEXOS**

Los tres instrumentos internacionales que a continuación se anexan no son vinculantes, sin embargo, aportan elementos de discusión que México ha dado y aprobado en el ámbito internacional, por tanto, deberían ser introducidos en el debate nacional sobre las mejores formas de prevenir, sancionar y erradicar la violencia hacia las mujeres y la impunidad.

### **1. ESTRATEGIAS Y MEDIDAS PRÁCTICAS MODELO PARA LA ELIMINACIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER EN EL CAMPO DE LA PREVENCIÓN DEL DELITO Y LA JUSTICIA PENAL**

1. La naturaleza polifacética de la violencia ejercida contra la mujer indica la necesidad de adoptar diferentes estrategias para las diversas manifestaciones de violencia y las variadas situaciones en las que ocurre. Las medidas prácticas, estrategias y actividades descritas a continuación podrán ser incorporadas al campo de la prevención del delito y de la justicia penal para hacer frente al problema de la violencia contra la mujer. Excepto cuando se especifique otra cosa, el término "mujer" abarca el de "niña".
2. Recordando la definición de violencia contra la mujer que figura en la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, reiterada en la Plataforma de Acción, aprobada por la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, las Estrategias y Medidas Prácticas Modelo para la eliminación de la violencia contra la mujer en el campo de la prevención del delito y de la justicia penal toman como fundamento las medidas adoptadas por los gobiernos en la Plataforma de Acción, teniendo en cuenta que algunos grupos de mujeres son particularmente vulnerables a la violencia.
3. Las Estrategias y Medidas Prácticas Modelo reconocen específicamente la necesidad de establecer una política que dé un papel predominante a la perspectiva de la igualdad de los sexos en todas las políticas y programas relacionados con la violencia contra la mujer, dirigida a lograr la igualdad de los sexos y un acceso justo y equitativo a la justicia, así como a establecer el objetivo del equilibrio entre los sexos en cuanto a la toma de decisiones relacionadas con la eliminación de la violencia contra la mujer. Las Estrategias y Medidas Prácticas Modelo deberán ser aplicadas como directrices y en consonancia con los instrumentos internacionales pertinentes, incluida la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, con miras a promover su aplicación equitativa y eficiente.

4. Las Estrategias y Medidas Prácticas Modelo deberán ser aplicadas por los Estados Miembros y otras entidades, sin perjuicio del principio de la igualdad de ambos sexos ante la ley, para facilitar los esfuerzos de los gobiernos para abordar, dentro del sistema de justicia penal, las diversas manifestaciones de violencia contra la mujer.

5. Las Estrategias y Medidas Prácticas Modelo están destinadas a proporcionar igualdad de jure y de facto entre hombres y mujeres. Las Estrategias y Medidas Prácticas Modelo no dan trato preferente a las mujeres, sino que están encaminadas a garantizar reparación legal de toda desigualdad o forma de discriminación a la que tenga que hacer frente la mujer al tratar de obtener acceso a la justicia, sobre todo con respecto a los actos de violencia.

## **I. DERECHO PENAL**

6. Se exhorta a los Estados Miembros a que:

a) Revisen, evalúen y enmienden periódicamente sus leyes, códigos y procedimientos, especialmente su legislación penal, para cerciorarse de su utilidad y eficacia en lo que respecta a la eliminación de la violencia contra la mujer y supriman toda disposición que permita o condone la violencia contra la mujer;

b) Revisen, evalúen y enmienden su legislación penal y civil, dentro del marco de sus ordenamientos jurídicos nacionales, para cerciorarse de que todos los actos de violencia contra la mujer están debidamente prohibidos y, en su defecto, adopten medidas al respecto;

c) Revisen, evalúen y enmienden su legislación penal, para cerciorarse de que:

i) A las personas que sean llevadas ante los tribunales por delitos violentos, o declaradas culpables de delitos violentos se les pueda restringir la posesión, el uso y la propiedad de armas de fuego, con arreglo a su derecho interno;

ii) Con arreglo a su derecho interno, se pueda prohibir o impedir a toda persona que hostigue, intimide o amenace a las mujeres.

## **II. PROCEDIMIENTO PENAL**



7. Se exhorta a los Estados Miembros a que examinen, evalúen y enmienden sus procedimientos penales, según proceda, para cerciorarse de que:

a) La policía tenga autorización, previa aprobación judicial en caso de ser requerida por el derecho interno, para allanar domicilios y efectuar detenciones en casos de violencia contra alguna mujer, incluido el poder de confiscar armas;

b) La responsabilidad principal de entablar una acción penal recaiga en el ministerio público y no en la mujer que sea víctima de la violencia;

c) Las mujeres que sean víctimas de violencia gocen de igual oportunidad para prestar declaración en los procesos penales que los demás testigos, y de que se hayan adoptado medidas para facilitar dicho testimonio y proteger su intimidad;

d) Los principios y reglas procesales en materia de defensa y las excepciones por motivo de honor o de provocación, no den margen para que los autores de actos de violencia contra la mujer puedan evadir toda responsabilidad penal;

e) Los autores de actos de violencia contra la mujer mientras están bajo los efectos del alcohol o de una droga no sean absueltos de toda responsabilidad penal;

f) En todo proceso penal se tengan en cuenta las pruebas de actos de violencia, malos tratos, acecho y explotación perpetrados con anterioridad por el autor del hecho, de conformidad con los principios aplicables del derecho penal interno;

g) Los tribunales estén facultados, a reserva de lo dispuesto en la norma constitucional de su Estado, para dictar mandatos judiciales de amparo y conminatorios, en casos de violencia contra la mujer, que prevean la expulsión del domicilio del autor de los hechos, con prohibición de todo contacto ulterior con la víctima y demás personas afectadas, dentro o fuera del domicilio, y de imponer sanciones por el incumplimiento de esas órdenes;

h) Se pueden tomar medidas cuando sea necesario para garantizar la seguridad de las víctimas y de sus familias y para protegerlas contra la intimidación y las represalias;

i) Se tomen en consideración los riesgos de seguridad inherentes a las decisiones que conlleven sanciones no privativas de libertad o condenas semiprivativas de libertad, libertad bajo fianza, libertad condicional, o condena condicional.

### **III. POLICÍA**

8. Se exhorta a los Estados Miembros a que, dentro del marco de su derecho interno:

a) Velen por la estricta observancia de aquellas normas de sus códigos y leyes y procedimientos relativos a la violencia contra la mujer, a fin de que el sistema de justicia penal persiga todos los actos criminales de violencia contra la mujer y les dé la respuesta que corresponda;

b) Introduzcan técnicas de investigación que, sin ser degradantes para las mujeres objeto de violencia y minimizando toda intrusión en su intimidad, estén a la altura de las prácticas más eficaces para la obtención de pruebas;

c) Se cercioren de que en los procedimientos policiales, particularmente en las decisiones en materia de arresto o detención del autor de los hechos y en las condiciones impuestas para su liberación, se tenga en cuenta la necesidad de garantizar la seguridad de la víctima y demás personas con las que existan vínculos familiares, sociales o de otro tipo, y que esos procedimientos permitan además prevenir futuros actos de violencia;

d) Confieran a la policía la autoridad requerida para responder con prontitud a todo incidente de violencia contra la mujer;

e) Garanticen que la policía respete, en el ejercicio de sus facultades, el imperio de la ley y los códigos de conducta, y que responda efectivamente de toda infracción en la que pueda incurrir al respecto;

f) Alienten a las mujeres a ingresar en los cuerpos de policía, incluso a nivel operativo.

### **IV. PENAS Y MEDIDAS CORRECCIONALES**

9. Se exhorta a los Estados Miembros a que, según proceda:

a) Revisen, evalúen y enmienden sus políticas y prácticas en materia de condenas, a fin de que se cumplan los objetivos siguientes:

i) La necesidad de que todo infractor responda de sus actos de violencia contra una mujer;

ii) La necesidad de poner coto a estos comportamientos violentos;

iii) La ponderación de las repercusiones de la condena para las víctimas de esta violencia y sus familiares y para los familiares del condenado por este tipo de actos;

iv) El fomento de la imposición de sanciones que sean comparables a las previstas para otros delitos violentos;

b) Se cercioren de que se dé aviso a las mujeres que han sido víctimas de violencia de la eventual liberación del detenido o encarcelado, en todos aquellos casos en que el interés de la seguridad de la víctima pese más que el respeto de la intimidad de la persona declarada culpable;

c) Procuren que, en el proceso de determinación de la pena, se tenga en cuenta la gravedad del daño físico y psicológico infligido a la víctima y las repercusiones de la victimización, incluso mediante declaraciones de repercusiones para la víctima cuando la ley permita tales prácticas;

d) Pongan legalmente a disposición de los tribunales una gama completa de medidas y sanciones que permitan proteger a la víctima, a las demás personas afectadas y a la sociedad contra futuros actos de violencia;

e) Estimulen a los tribunales a que, al dictar sentencia, recomienden medidas de tratamiento para el delincuente;

f) Velen por que se pongan en práctica medidas adecuadas para eliminar la violencia contra toda mujer detenida por algún motivo;

g) Creen y evalúen programas de tratamiento para culpables de diversa índole y diverso temperamento;

h) Adopten medidas para proteger a las víctimas y a los testigos durante la celebración del proceso y a raíz del mismo.

## **V. MEDIDAS DE ASISTENCIA Y APOYO A LAS VÍCTIMAS**

10. Se exhorta a los Estados Miembros a que, según proceda, tomen las siguientes medidas:

a) Faciliten información a las mujeres que hayan sido víctimas de violencia sobre sus derechos y el modo de hacerlos valer, sobre la forma de participar en un proceso penal y sobre la preparación, el desarrollo y la clausura de un proceso;

b) Alienten y asistan a las mujeres víctimas de violencia en la presentación, en la debida forma, de su demanda y a lo largo del proceso;

c) Se cercioren de que las mujeres que hayan sido víctimas de violencia reciban, por vía oficial y extraoficial, una reparación rápida y justa del daño sufrido, incluido el derecho a reclamar restitución o compensación de la persona declarada culpable o del Estado;

d) Proporcionen vías y procedimientos judiciales de fácil acceso y debidamente adaptados a las necesidades de las mujeres objeto de violencia, y que faciliten además la justa resolución de los casos;

e) Establezcan un registro de órdenes de amparo judicial y de separación de personas, a fin de que la policía y las autoridades de la justicia penal puedan determinar rápidamente si una orden está en vigor.

## **VI. SERVICIOS SOCIALES Y DE SALUD**

11. Se exhorta a los Estados Miembros, al sector privado, a las asociaciones profesionales pertinentes, a las fundaciones, a las organizaciones no gubernamentales y comunitarias, a las organizaciones en pro de la igualdad de la mujer y a los institutos de investigación a que, según proceda, lleven a cabo lo siguiente:

a) Establezcan, subvencionen y coordinen una red viable de instalaciones y servicios de emergencia y alojamiento temporal para mujeres en riesgo de ser víctimas de violencia, o que lo hayan sido, y para sus hijos;

b) Establezcan, subvencionen y coordinen servicios tales como líneas de llamada telefónica sin cargo, servicios de asesoramiento y de intervención durante las crisis y grupos de apoyo en beneficio de las mujeres que han sido víctimas de violencia y de sus hijos;

c) Conciban y patrocinen programas destinados a advertir sobre los peligros del alcohol y el abuso de estupefacientes y a prevenirlos, en vista de la frecuente presencia del abuso de alcohol y estupefacientes en los actos de violencia contra las mujeres;

d) Establezcan mejores relaciones entre los servicios médicos, privados y de emergencia, y los organismos de la justicia penal con miras a facilitar la denuncia e inscripción registral de los actos de violencia contra las mujeres y la adopción de medidas al respecto;

e) Elaboren procedimientos modelo para ayudar a los litisconsortes en el sistema judicial penal a tratar con mujeres que hayan sido objeto de violencia;

f) Establezcan, donde sea posible, unidades especializadas con personas de disciplinas pertinentes especialmente capacitadas para tratar con las complejidades y la sensibilidad de las víctimas de casos de violencia contra la mujer.

## **VII. CAPACITACIÓN**

12. Se exhorta a los Estados Miembros, a las organizaciones no gubernamentales y a las organizaciones que luchan en pro de la igualdad de la mujer, junto con las asociaciones profesionales pertinentes, a que, según proceda, lleven a cabo las siguientes actividades:

a) Establezcan módulos de capacitación obligatorios, transculturales y sensibles a la diferencia entre los sexos, destinados a la policía y los funcionarios del sistema de justicia penal en que se examine el carácter inaceptable de la violencia contra la mujer, sus repercusiones y consecuencias y que promuevan una respuesta adecuada a la cuestión de ese tipo de violencia;

b) Se cercioren de que la policía y el personal del sistema de justicia penal cuenten con una capacitación, sensibilidad y educación adecuadas en lo relativo a los instrumentos de derechos humanos pertinentes;

c) Preparen, a través de las asociaciones profesionales, normas obligatorias en materia de prácticas y comportamiento para los profesionales del sistema de justicia penal, que promuevan la justicia y la igualdad para las mujeres.

## **VIII. INVESTIGACIÓN Y EVALUACIÓN**

13. Se exhorta a los Estados Miembros, a los institutos integrantes de la red del Programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal, a las entidades pertinentes de las Naciones Unidas, otras organizaciones internacionales pertinentes, a los institutos de investigación, a las organizaciones no gubernamentales y a las organizaciones en pro de la igualdad de la mujer a que, según proceda:

a) Organicen encuestas sobre la índole y la extensión de la violencia contra la mujer;

b) Reúnan datos e información, desglosada por sexos, para analizar y utilizar, junto con la información ya disponible, a la hora de hacer evaluaciones de las necesidades y de tomar decisiones y determinar políticas en materia de prevención del delito y justicia penal, en particular en lo que respecta a:

- i) Las diferentes formas de violencia contra la mujer, sus causas y sus consecuencias;
  - ii) El vínculo entre la privación y la explotación económicas y la violencia ejercida contra la mujer;
  - iii) La relación entre la víctima y la persona declarada culpable;
  - iv) El efecto sobre el individuo culpable de varios tipos de intervenciones en lo que respecta a su rehabilitación o para evitar su reincidencia y en la reducción de la violencia contra la mujer;
  - v) El uso de armas de fuego, drogas y alcohol, particularmente en los casos de violencia contra la mujer en el hogar;
  - vi) La interrelación entre la victimización o la exposición a la violencia y la actividad violenta ulterior;
- c) Vigilen la incidencia de la violencia contra la mujer, los índices de detención y liberación, procesos judiciales y cierre de causas penales y preparen informes anuales al respecto;
  - d) Evalúen la eficiencia y la eficacia del sistema de justicia penal en cuanto a su respuesta a las necesidades de las mujeres objeto de violencia.

## **IX. MEDIDAS DE PREVENCIÓN DEL DELITO**

14. Se exhorta a los Estados Miembros y al sector privado, a las asociaciones profesionales, fundaciones, a las organizaciones comunitarias y no gubernamentales, a las organizaciones en pro de la igualdad de la mujer y a los institutos de investigación a que, según proceda:

- a) Establezcan y pongan en práctica programas pertinentes y eficaces de educación pública y de toma de conciencia del público destinados a prevenir la violencia contra la mujer mediante la promoción de la igualdad, la cooperación, el respeto mutuo y las responsabilidades compartidas entre hombres y mujeres;
- b) Desarrollen programas multidisciplinarios y en pro de la igualdad de los sexos en entidades públicas y privadas que participan en la eliminación de la violencia contra la mujer, especialmente mediante el enlace entre las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y los servicios especializados en la protección de mujeres que sean víctimas de violencia;

c) Establezcan programas de divulgación destinados a las personas declaradas culpables o a los posibles infractores, con el fin de promover la resolución pacífica de los conflictos, la regulación y el control de la agresividad y la modificación de las actitudes con respecto a las funciones y las relaciones de los sexos;

d) Establezcan programas de divulgación y ofrezcan información a mujeres y en particular a aquellas que hayan sido víctimas de violencia, sobre la función de los sexos, los derechos humanos de la mujer y los aspectos sociales, de salud, jurídicos y económicos de la violencia contra la mujer, a fin de habilitar a las mujeres para protegerse contra todas las formas de la violencia;

e) Creen y divulguen información sobre las diferentes formas de violencia contra la mujer y sobre la idoneidad de los programas existentes para hacer frente a ese problema, así como programas relativos a la solución pacífica de conflictos, de una manera apropiada para el público involucrado, haciéndolo también en los centros docentes a todos los niveles;

f) Apoyen las iniciativas de las organizaciones que buscan la igualdad de la mujer y de las organizaciones no gubernamentales para aumentar la toma de conciencia sobre la cuestión de la violencia contra la mujer y contribuir a su eliminación.

15. Se exhorta a los Estados Miembros y a los medios de información, a las asociaciones de los medios de información, a los organismos internos que regulan esos medios, a las escuelas y a otros asociados pertinentes a que, respetando la libertad de los medios de comunicación, introduzcan, según proceda, campañas de toma de conciencia por parte del público y medidas y mecanismos adecuados, tales como códigos de ética y medidas internas de regulación con respecto a la violencia en los medios de información, destinadas a aumentar el respeto por los derechos de la mujer y a desalentar la discriminación y la creación de estereotipos referidos a la mujer.

## **X. COOPERACIÓN INTERNACIONAL**

16. Se exhorta a los Estados Miembros y a los órganos y entidades de las Naciones Unidas a que, según proceda:

a) Intercambien información sobre los modelos de intervención y los programas preventivos que hayan tenido éxito en la eliminación de la violencia contra la mujer, y preparen una guía de esos modelos;

b) Cooperen y colaboren a nivel regional e internacional con las entidades pertinentes para prevenir la violencia contra la mujer y promuevan medidas que lleven a los autores de este tipo de hechos ante la justicia, mediante sistemas de cooperación y de asistencia internacional compatibles con el derecho interno;

c) Contribuyan al Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer y le presten apoyo en sus actividades para eliminar la violencia contra la mujer.

17. Se exhorta a los Estados Miembros a que:

a) Limiten el alcance de cualquier reserva a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, formulen cualquier reserva con la mayor precisión y de la manera más restringida posible, y velen por que ninguna reserva sea incompatible con el objetivo y el propósito de la Convención;

b) Condenen todas las violaciones de los derechos humanos de la mujer en situaciones de conflictos armados, reconozcan estas violaciones como violaciones de los derechos humanos internacionales y del derecho humanitario y pidan que se dé una respuesta particularmente eficaz a las violaciones de esa índole, castigando en particular el asesinato, la violación en serie, la esclavitud sexual y el embarazo forzado;

c) Trabajen activamente en pro de la ratificación o adhesión a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer cuando se trate de Estados que aún no sean partes en esa Convención, a fin de que ese instrumento pueda ser objeto de ratificación universal para el año 2000;

d) Presten la debida atención a la integración de una perspectiva basada en la igualdad entre los sexos en la labor de redacción del estatuto del tribunal penal internacional, prestándose particular atención al problema de las mujeres que son víctimas de violencia;

e) Cooperen con la Relatora Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias, y le presten asistencia en el cumplimiento de las tareas y cometidos que le han sido encomendados, facilitándole toda la información requerida y respondiendo a las visitas y comunicaciones que reciban de la Relatora Especial.

## **XI. ACTIVIDADES COMPLEMENTARIAS**

18. Se exhorta a los Estados Miembros y a los órganos de las Naciones Unidas, a reserva de la disponibilidad de fondos extrapresupuestarios, a los institutos integrantes de la red del Programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal, a otras organizaciones internacionales



pertinentes, a los institutos de investigación, a las organizaciones no gubernamentales y a las organizaciones en pro de la igualdad de la mujer a que, según proceda:

- a) Fomenten la traducción de las Estrategias y Medidas Prácticas Modelo a los idiomas locales y aseguren su amplia difusión, utilizándolas en programas de capacitación y educación;
- b) Utilicen las Estrategias y Medidas Prácticas Modelo como base, como referencia en materia de políticas y como guía práctica para las actividades destinadas a la eliminación de la violencia contra la mujer;
- c) Ayuden a los gobiernos, cuando lo soliciten, para que emprendan la necesaria reforma de su sistema de justicia penal y de su derecho penal sobre la base de las Estrategias y Medidas Prácticas Modelo;
- d) Apoyen las actividades de cooperación técnica de los institutos integrantes de la red del Programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal, dirigidas a la eliminación de la violencia contra la mujer;
- e) Establezcan planes y programas coordinados en el ámbito nacional, regional y subregional para poner en práctica las Estrategias y Medidas Prácticas Modelo;
- f) Preparen programas y manuales normalizados de capacitación para la policía y el personal del sistema de justicia penal, basados en las Estrategias y Medidas Prácticas Modelo;
- g) Revisen y vigilen periódicamente, en el ámbito nacional e internacional, el progreso realizado en lo que respecta a planes, programas e iniciativas para eliminar la violencia contra la mujer en el contexto de las Estrategias y Medidas Prácticas Modelo.

## **2. CONJUNTO DE PRINCIPIOS PARA LA PROTECCIÓN Y LA PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS MEDIANTE LA LUCHA CONTRA LA IMPUNIDAD**

### **Preámbulo**

Recordando el preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en que se reconoce que el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad,

Consciente de que siempre es posible que vuelvan a repetirse esos actos,

Reafirmando el compromiso adoptado por los Estados Miembros en el Artículo 56 de la Carta de las Naciones Unidas de tomar medidas conjuntas o separadamente, concediendo toda la importancia que merece al fomento de una cooperación internacional eficaz para la realización de los propósitos consignados en el Artículo 55 de la Carta, relativo al respeto universal y efectivo a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos,

Considerando que el deber que, según el derecho internacional, tiene todo Estado de respetar y hacer respetar los derechos humanos, exige que se adopten medidas eficaces para luchar contra la impunidad,

Consciente de que no existe reconciliación justa y duradera si no se satisface efectivamente la necesidad de justicia,

Consciente también de que el perdón, que puede ser un factor importante de reconciliación, supone, como acto privado, que la víctima o sus derechohabientes conozcan al autor de las violaciones y que éste haya reconocido los hechos,

Recordando la recomendación que figura en el párrafo 91 de la Parte II de la Declaración y Programa de Acción de Viena, en la que la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (junio de 1993) manifestó su preocupación por la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos y apoyó los esfuerzos de la Comisión de Derechos Humanos por examinar todos los aspectos de esta cuestión,

Convencida, en consecuencia, de la necesidad de adoptar a tal fin medidas nacionales e internacionales, para que, en interés de las víctimas de violaciones de los derechos humanos, se asegure conjuntamente el respeto efectivo del derecho a saber que entraña el derecho a la verdad, el derecho a la justicia y el derecho a obtener reparación, sin los cuales no puede haber recurso eficaz contra las consecuencias nefastas de la impunidad,

De conformidad con la Declaración y Programa de Acción de Viena los siguientes principios tienen por objeto servir de directrices para ayudar a los Estados a elaborar medidas eficaces de lucha contra la impunidad.

## **DEFINICIONES**

### **A. Impunidad**

Por impunidad se entiende la inexistencia, de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a

toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas.

#### B. Delitos graves conforme al derecho internacional

A los efectos de estos principios, la frase “delitos graves conforme al derecho internacional” comprende graves violaciones de los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 y de su Protocolo Adicional I de 1977 y otras violaciones del derecho internacional humanitario que constituyen delitos conforme al derecho internacional: el genocidio, los crímenes de lesa humanidad y otras violaciones de los derechos humanos internacionalmente protegidos que son delitos conforme al derecho internacional y/o respecto de los cuales el derecho internacional exige a los Estados que impongan penas por delitos, tales como la tortura, las desapariciones forzadas, la ejecución extrajudicial y la esclavitud.

#### C. Restablecimiento de la democracia y/o de la paz o de transición hacia ellas

En el sentido de los presentes principios, esta expresión se refiere a las situaciones al término de las cuales, en el marco de un proceso que da lugar a un diálogo nacional en favor de la democracia o a negociaciones de paz para poner fin a un conflicto armado, se llega a un acuerdo, sea cual fuere su forma, en virtud del cual los protagonistas o las partes interesadas convienen en tomar medidas contra la impunidad y la repetición de las violaciones de los derechos humanos.

#### D. Comisiones de la verdad

A los efectos de estos principios, la frase “comisiones de la verdad” se refiere a órganos oficiales, temporales y de constatación de hechos que no tienen carácter judicial y se ocupan de investigar abusos de los derechos humanos o el derecho humanitario que se hayan cometido a lo largo de varios años.

#### E. Archivos

En el sentido de los presentes principios, la palabra “archivos” se refiere a colecciones de documentos relativos a violaciones de los derechos humanos y el derecho humanitario de fuentes que incluyen: a) organismos gubernamentales nacionales, en particular los que hayan desempeñado una función importante en relación con las violaciones de los derechos humanos; b) organismos locales, tales como comisarías de policía, que hayan participado en violaciones de los derechos humanos; c) organismos estatales, incluida la oficina del fiscal y el poder judicial, que participan en la protección de los derechos humanos; y d) materiales reunidos por las comisiones de la verdad y otros órganos de investigación.

## **I. LUCHA CONTRA LA IMPUNIDAD: OBLIGACIONES GENERALES**

### **PRINCIPIO 1. OBLIGACIONES GENERALES DE LOS ESTADOS DE ADOPTAR MEDIDAS EFICACES PARA LUCHAR CONTRA LA IMPUNIDAD**

La impunidad constituye una infracción de las obligaciones que tienen los Estados de investigar las violaciones, adoptar medidas apropiadas respecto de sus autores, especialmente en la esfera de la justicia, para que las personas sospechosas de responsabilidad penal sean procesadas, juzgadas y condenadas a penas apropiadas, de garantizar a las víctimas recursos eficaces y la reparación de los perjuicios sufridos de garantizar el derecho inalienable a conocer la verdad y de tomar todas las medidas necesarias para evitar la repetición de dichas violaciones.

## **II. DERECHO A SABER**

### **A. Principios generales**

#### **PRINCIPIO 2. EL DERECHO INALIENABLE A LA VERDAD**

Cada pueblo tiene el derecho inalienable a conocer la verdad acerca de los acontecimientos sucedidos en el pasado en relación con la perpetración de crímenes aberrantes y de las circunstancias y los motivos que llevaron, mediante violaciones masivas o sistemáticas, a la perpetración de esos crímenes. El ejercicio pleno y efectivo del derecho a la verdad proporciona una salvaguardia fundamental contra la repetición de tales violaciones.

#### **PRINCIPIO 3. EL DEBER DE RECORDAR**

El conocimiento por un pueblo de la historia de su opresión forma parte de su patrimonio y, por ello, se debe conservar adoptando medidas adecuadas en aras del deber de recordar que incumbe al Estado para preservar los archivos y otras pruebas relativas a violaciones de los derechos humanos y el derecho humanitario y para facilitar el conocimiento de tales violaciones. Esas medidas deben estar encaminadas a preservar del olvido la memoria colectiva y, en particular, evitar que surjan tesis revisionistas y negacionistas.

#### **PRINCIPIO 4. EL DERECHO DE LAS VÍCTIMAS A SABER**

Independientemente de las acciones que puedan entablar ante la justicia, las víctimas y sus familias tienen el derecho imprescriptible a conocer la verdad acerca de las circunstancias en que se cometieron las violaciones y, en caso de fallecimiento o desaparición, acerca de la suerte que corrió la víctima.

#### **PRINCIPIO 5. GARANTÍAS PARA HACER EFECTIVO EL DERECHO A SABER**

Incumbe a los Estados adoptar las medidas adecuadas, incluidas las medidas necesarias para garantizar el funcionamiento independiente y eficaz del poder judicial, para hacer efectivo el derecho a saber. Las medidas apropiadas para asegurar ese derecho pueden incluir procesos no judiciales que complementen la función del poder judicial. Las sociedades que han experimentado crímenes odiosos perpetrados en forma masiva o sistemática pueden beneficiarse en particular con la creación de una comisión de la verdad u otra comisión de investigación con objeto de establecer los hechos relativos a esas violaciones de manera de cerciorarse de la verdad e impedir la desaparición de pruebas. Sea que un Estado establezca o no un órgano de ese tipo, debe garantizar la preservación de los archivos relativos a las violaciones de los derechos humanos y el derecho humanitario y la posibilidad de consultarlos.

#### **B. Comisiones de investigación**

#### **PRINCIPIO 6. ESTABLECIMIENTO Y FUNCIÓN DE LAS COMISIONES DE LA VERDAD**

En la mayor medida posible, las decisiones de establecer una comisión de la verdad, definir su mandato y determinar su composición deben basarse en amplias consultas públicas en las cuales deberá requerirse la opinión de las víctimas y los supervivientes. Deben realizarse esfuerzos especiales por asegurar que los hombres y las mujeres participen en esas deliberaciones en un pie de igualdad.

Teniendo en cuenta la dignidad de las víctimas y de sus familias, las investigaciones realizadas por las comisiones de la verdad deben tener por objeto en particular garantizar el reconocimiento de partes de la verdad que anteriormente se negaban.

#### **PRINCIPIO 7. GARANTÍAS DE INDEPENDENCIA, IMPARCIALIDAD Y COMPETENCIA**

Las comisiones de investigación, incluidas las comisiones de la verdad, deben establecerse mediante procedimientos que garanticen su independencia, imparcialidad y competencia. Con ese fin, el mandato de las comisiones de investigación, incluidas las comisiones de carácter internacional, debe respetar las siguientes directrices:

- a) Deberán estar formadas conforme a criterios que demuestren a la opinión pública la competencia en materia de derechos humanos y la imparcialidad de sus miembros, que deben incluir a expertos en derechos humanos y, en caso pertinente, en derecho humanitario. También deberán estar formadas de conformidad con condiciones que garanticen su independencia, en particular por la inamovilidad de sus miembros durante su mandato, excepto por razones de incapacidad o comportamiento que los haga indignos de cumplir sus deberes y de acuerdo con procedimientos que aseguren decisiones justas, imparciales e independientes.
- b) Sus miembros se beneficiarán de los privilegios e inmunidades necesarios para su protección, incluso cuando ha cesado su misión, especialmente con respecto a toda acción en difamación o cualquier otra acción civil o penal que se les pudiera intentar sobre la base de hechos o de apreciaciones mencionadas en los informes de las comisiones.
- c) Al elegir a los miembros, deberán realizarse esfuerzos concertados por garantizar una representación adecuada de las mujeres así como de otros grupos apropiados cuyos miembros hayan sido especialmente vulnerables a las violaciones de los derechos humanos.

### **PRINCIPIO 8. DELIMITACIÓN DEL MANDATO DE UNA COMISIÓN**

Para evitar los conflictos de competencia se debe definir claramente el mandato de la comisión, que debe estar de acuerdo con el principio de que la finalidad de las comisiones no consistirá en reemplazar a la justicia, tanto civil o administrativa como penal. En particular, únicamente los tribunales penales tienen competencia para determinar la responsabilidad penal individual a fin de pronunciarse, llegado el caso, sobre la culpabilidad y seguidamente sobre la pena.

Además de las directrices establecidas en los principios 12 y 13, el mandato de una comisión de investigación ha de incorporar o reflejar las siguientes estipulaciones:

- a) El mandato de la comisión puede reafirmar su derecho; solicitar la asistencia de la fuerza pública, incluso, bajo reserva del principio 10 a) para hacer proceder a comparecencias, efectuar visitas en todos los lugares de interés para sus investigaciones y/u obtener la producción de pruebas pertinentes.

- b) Cuando la comisión tiene razones para creer que está amenazada la vida, la salud o la seguridad de una persona de interés para sus investigaciones o hay riesgo de que se pierda un elemento de prueba, se puede dirigir a un tribunal, con arreglo a un procedimiento de urgencia, o adoptar otras medidas apropiadas para poner fin a esa amenaza o a ese riesgo.
- c) Sus investigaciones se referirán a todas las personas acusadas de presuntas violaciones de los derechos humanos y/o del derecho humanitario, tanto si las ordenaron como si las cometieron, si fueron autores o cómplices, y tanto si se trata de agentes del Estado o de grupos armados paraestatales o privados relacionados de algún modo con el Estado, como de movimientos armados no estatales considerados beligerantes. Sus investigaciones podrán abordar asimismo la función de otros protagonistas para facilitar las violaciones de los derechos humanos y del derecho humanitario.
- d) Las comisiones estarán facultadas para investigar todas las formas de violación de los derechos humanos y del derecho humanitario. Sus investigaciones se referirán prioritariamente a las que constituyan delitos graves según el derecho internacional, y en ellas se prestará especial atención a las violaciones de los derechos fundamentales de la mujer y de otros grupos vulnerables.
- e) Las comisiones de investigación tratarán de preservar las pruebas en interés de la justicia.
- f) El mandato de las comisiones de investigación deberá subrayar la importancia de preservar los archivos de la comisión. Desde el principio de sus trabajos, las comisiones deberán aclarar las condiciones que regirán el acceso a sus archivos, incluidas las condiciones encaminadas a impedir la divulgación de información confidencial, preservando a la vez el derecho del público a consultar sus archivos.

### **PRINCIPIO 9. GARANTÍAS RELATIVAS A LAS PERSONAS ACUSADAS**

Antes de que una comisión identifique a los autores en su informe las personas interesadas tendrán derecho a las siguientes garantías:

- a) La comisión deberá tratar de corroborar la información que implique a esas personas antes de dar a conocer su nombre públicamente;
- b) Las personas implicadas deberán haber sido escuchadas o, al menos, convocadas con tal fin, y tener la posibilidad de exponer su versión de los hechos en una audiencia convocada por la comisión mientras realiza su investigación, o de incorporar al expediente un documento equivalente a un derecho de réplica.

## **PRINCIPIO 10. GARANTÍAS RELATIVAS A LAS VÍCTIMAS Y A LOS TESTIGOS QUE DECLARAN A SU FAVOR**

Se adoptarán las medidas adecuadas para proteger la seguridad, el bienestar físico y psicológico y, cuando así se solicite, la vida privada de las víctimas y los testigos que proporcionen información a la comisión:

- a) Las víctimas y los testigos que declaren a su favor sólo podrán ser llamados a declarar ante la comisión con carácter estrictamente voluntario.
- b) Los asistentes sociales y los profesionales de la atención de salud mental estarán facultados para prestar asistencia a las víctimas, de preferencia en su propio idioma, tanto durante su declaración como después de la misma, en especial cuando se trata de agresiones o de violencias sexuales.
- c) El Estado deberá asumir los gastos efectuados por los autores de esos testimonios.
- d) Deberá protegerse la información que pueda identificar a un testigo que prestó declaraciones tras una promesa de confidencialidad. Las víctimas que presten testimonio y otros testigos deberán ser informados en todo caso de las normas que regularán la divulgación de información proporcionada por ellos a la comisión. Las solicitudes de proporcionar información a la comisión en forma anónima deberán considerarse seriamente, en especial en casos de delitos sexuales, y la comisión deberá establecer procedimientos para garantizar el anonimato en los casos apropiados, permitiendo a la vez corroborar la información proporcionada, según sea necesario.

## **PRINCIPIO 11. RECURSOS ADECUADOS PARA LAS COMISIONES Las comisiones dispondrán:**

- a) De medios financieros transparentes para evitar que se pueda dudar de su independencia;
- b) De una dotación suficiente de material y personal para que no se pueda impugnar su credibilidad.

## **PRINCIPIO 12. FUNCIÓN DE ASESORAMIENTO DE LAS COMISIONES**

El mandato de la comisión incluirá disposiciones en que se la invitará a formular recomendaciones en su informe final relativas a las medidas legislativas y de otro tipo para luchar contra la impunidad. El mandato deberá garantizar que la comisión incorpora las experiencias de la mujer en su labor, incluidas sus recomendaciones. Cuando se establezca una comisión de investigación, el Gobierno deberá procurar dar la debida consideración a las recomendaciones de la comisión.



### **PRINCIPIO 13. PUBLICIDAD DE LOS INFORMES DE LAS COMISIONES**

Por motivos de seguridad, o para evitar que se haga presión sobre los testigos y los miembros de la comisión, en el mandato de esta última se podrá disponer que ciertas partes pertinentes de su investigación se mantendrán confidenciales. En cambio, el informe final de la comisión deberá hacerse público en su integridad y ser difundido lo más ampliamente posible.

#### **C. Preservación y consulta de los archivos a fin de determinar las violaciones**

### **PRINCIPIO 14. MEDIDAS DE PRESERVACIÓN DE LOS ARCHIVOS**

El derecho a saber implica la necesidad de preservar los archivos. Se deberán adoptar medidas técnicas y sanciones penales para impedir la sustracción, la destrucción, la disimulación o la falsificación de los archivos, entre otras cosas con el fin de que queden impunes los autores de violaciones de derechos humanos y/o del derecho humanitario.

### **PRINCIPIO 15. MEDIDAS PARA FACILITAR LA CONSULTA DE LOS ARCHIVOS**

Se deberá facilitar la consulta de los archivos en interés de las víctimas y de sus familiares para hacer valer sus derechos.

En caso necesario, también se facilitará a las personas acusadas que lo soliciten para defenderse.

Cuando la consulta persiga favorecer la investigación histórica, las formalidades de autorización tendrán por única finalidad salvaguardar la integridad y la seguridad de las víctimas y de otras personas. No podrán aplicarse las formalidades de autorización con fines de censura.

### **PRINCIPIO 16. COOPERACIÓN DE LOS SERVICIOS DE ARCHIVO CON LOS TRIBUNALES Y LAS COMISIONES EXTRAJUDICIALES DE INVESTIGACIÓN**

Los tribunales y las comisiones extrajudiciales de investigación, así como los investigadores que trabajen bajo su responsabilidad, deberán poder consultar libremente los archivos. Este principio se aplicará en forma tal que respete los requisitos pertinentes para proteger la vida privada, incluidos en particular seguridades de confidencialidad proporcionadas a las víctimas y a otros testigos como condición previa de su testimonio. No se podrá denegar la consulta de los archivos por razones de seguridad nacional excepto que, en

circunstancias excepcionales, la restricción haya sido prescrita por ley; que el Gobierno haya demostrado que la restricción es necesaria en una sociedad democrática para proteger un interés de seguridad nacional legítimo y que la denegación sea objeto de examen judicial independiente.

#### **PRINCIPIO 17. MEDIDAS ESPECÍFICAS RELATIVAS A LOS ARCHIVOS DE CARÁCTER NOMINATIVO**

- a) Se considerarán nominativos a los efectos del presente principio los archivos que contengan información que permita, de la manera que sea, directa o indirectamente, identificar a las personas a las que se refieren.
- b) Toda persona tendrá derecho a saber si figura en los archivos estatales y, llegado el caso, después de ejercer su derecho de consulta, a impugnar la legitimidad de las informaciones que le conciernan ejerciendo el derecho de réplica. El documento impugnado deberá incluir una referencia cruzada al documento en que se impugna su validez y ambos deben facilitarse juntos siempre que se solicite el primero. El acceso a los archivos de las comisiones de investigación debe considerarse por oposición a las expectativas legítimas de confidencialidad de las víctimas y otros testigos que presten testimonio en su nombre de conformidad con los principios 8 f) y 10 d).

#### **PRINCIPIO 18. MEDIDAS ESPECÍFICAS RELATIVAS A LOS PROCESOS DE RESTABLECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA Y/O DE LA PAZ O DE TRANSICIÓN HACIA ELLAS**

- a) Se adoptarán medidas para que cada centro de archivo esté bajo la responsabilidad de una oficina designada al efecto;
- b) Cuando se realice el inventario de los archivos almacenados deberá prestarse especial atención a los archivos de los lugares de detención y otros lugares en que hayan ocurrido violaciones graves de los derechos humanos y/o del derecho humanitario tales como tortura, en especial si oficialmente no se reconocía su existencia;
- c) Los terceros países deberán cooperar con miras a la comunicación o la restitución de archivos para establecer la verdad.

### **III. DERECHO A LA JUSTICIA**

## **A. Principios generales**

### **PRINCIPIO 19. DEBERES DE LOS ESTADOS EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA**

Los Estados emprenderán investigaciones rápidas, minuciosas, independientes e imparciales de las violaciones de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario y adoptarán las medidas apropiadas respecto de sus autores, especialmente en la esfera de la justicia penal, para que sean procesados, juzgados y condenados debidamente.

Aunque la iniciativa del enjuiciamiento es en primer lugar una de las misiones del Estado, deberán adoptarse normas procesales complementarias para que las propias víctimas, sus familiares o herederos puedan tomar esa iniciativa, individual o colectivamente, en particular como partes civiles o como personas que inician un juicio en los Estados cuyo derecho procesal penal contemple esos procedimientos. Los Estados deberán garantizar la amplia participación jurídica en el proceso judicial a todas las partes perjudicadas y a toda persona u organización no gubernamental que tenga un interés legítimo en el proceso.

## **B. Delimitación de competencias entre las jurisdicciones nacionales, extranjeras, internacionales e internacionalizadas**

### **PRINCIPIO 20. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES PENALES INTERNACIONALES E INTERNACIONALIZADOS**

La competencia territorial de los tribunales nacionales en principio sigue siendo la norma en lo tocante a los delitos graves con arreglo al derecho internacional. De conformidad con las disposiciones de sus estatutos, podrá admitirse la competencia concurrente de un tribunal penal internacional o de un tribunal penal internacionalizado cuando los tribunales nacionales no ofrezcan garantías satisfactorias de independencia e imparcialidad o cuando les resulte materialmente imposible desempeñar debidamente sus investigaciones o su seguimiento de una causa criminal o no estén dispuestos a ello.

Los Estados deberán asegurarse de que satisfacen plenamente sus obligaciones jurídicas con respecto a los tribunales penales internacionales e internacionalizados, incluso, cuando sea necesario, mediante la promulgación de leyes internas que permitan a los Estados cumplir obligaciones dimanantes de su adhesión al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional o con arreglo a otros instrumentos vinculantes, y

mediante la puesta en práctica de las obligaciones aplicables de aprehender y entregar a las personas sospechosas y de cooperar con respecto a las pruebas.

### **PRINCIPIO 21. MEDIDAS PARA REFORZAR LA EFICACIA DE LOS PRINCIPIOS JURÍDICOS INTERNACIONALES RELATIVOS A LA COMPETENCIA UNIVERSAL E INTERNACIONAL**

Los Estados deberán emprender medidas eficaces, incluida la aprobación o la enmienda de la legislación interna, que sean necesarias para permitir que los tribunales ejerzan la competencia universal con respecto a delitos graves de conformidad con el derecho internacional, de acuerdo con los principios aplicables del derecho consuetudinario y del derecho de los tratados.

Los Estados deberán garantizar que cumplen plenamente todas las obligaciones jurídicas que han asumido para iniciar procesos penales contra las personas respecto de las cuales hay pruebas fidedignas de responsabilidad individual por delitos graves con arreglo al derecho internacional si no extraditan a los sospechosos o los transfieren para ser juzgados ante un tribunal internacional o internacionalizado.

#### **C. Medidas restrictivas incorporadas a determinadas normas del derecho que se justifican por la lucha contra la impunidad**

### **PRINCIPIO 22. CARÁCTER DE LAS MEDIDAS RESTRICTIVAS**

Los Estados incorporarán garantías contra las desviaciones a que pueda dar lugar el uso de la prescripción, la amnistía, el derecho de asilo, la denegación de la extradición, non bis in idem, la obediencia debida, las inmunidades oficiales, las leyes sobre “arrepentidos”, la competencia de los tribunales militares, así como el principio de la inamovilidad de los jueces que promueve la impunidad o contribuye a ella.

### **PRINCIPIO 23. RESTRICCIONES A LA PRESCRIPCIÓN**

La prescripción de una infracción penal, tanto en lo que respecta a las diligencias como a las penas, no podrá correr durante el período en que no existan recursos eficaces contra esa infracción.

La prescripción no se aplicará a los delitos graves conforme el derecho internacional que sean por naturaleza imprescriptibles.

Cuando se aplica, la prescripción no podrá invocarse en las acciones civiles o administrativas entabladas por las víctimas para obtener reparación.

#### **PRINCIPIO 24. RESTRICCIONES Y OTRAS MEDIDAS RELATIVAS A LA AMNISTÍA**

Incluso cuando tenga por finalidad crear condiciones propicias para alcanzar un acuerdo de paz o favorecer la reconciliación nacional, la amnistía y demás medidas de clemencia se aplicarán dentro de los siguientes límites:

- a) Los autores de delitos graves conforme al derecho internacional no podrán beneficiarse de esas medidas mientras el Estado no cumpla las obligaciones enumeradas en el principio 19 o los autores hayan sido sometidos a juicio ante un tribunal competente, sea internacional o internacionalizado o nacional, fuera del Estado de que se trata.
- b) La amnistía y otras medidas de clemencia no afectan al derecho de las víctimas a reparación previsto en los principios 31 a 34, y no menoscabarán en el derecho a saber.
- c) Como la amnistía puede interpretarse como un reconocimiento de culpa, no podrá imponerse a las personas enjuiciadas o condenadas por hechos acaecidos durante el ejercicio pacífico del derecho a la libertad de opinión y de expresión. Cuando esas personas no hayan hecho más que ejercer ese derecho legítimo, garantizado por los artículos 18 a 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y 18, 19, 21 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, una ley deberá considerar nula y sin valor respecto de ellas toda decisión judicial o de otro tipo que les concierna; se pondrá fin a su reclusión sin condiciones ni plazos.
- d) Toda persona condenada por infracciones que no sean las previstas en el apartado c) del presente principio y que entren en el ámbito de aplicación de la amnistía podrá rechazar la amnistía y solicitar que se revise su proceso si no ha tenido un juicio imparcial y con las debidas garantías, previstas en los artículos 10 y 11 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los artículos 9, 14 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, o si ha sido condenada sobre la base de una declaración que, según se haya establecido, ha sido hecha como resultado de interrogatorios inhumanos o degradantes, especialmente bajo la tortura.

#### **PRINCIPIO 25. RESTRICCIONES AL DERECHO DE ASILO**

En aplicación del párrafo 2 del artículo 1 de la Declaración sobre el Asilo Territorial, adoptada por la Asamblea General el 14 de diciembre de 1967, así como del párrafo F del artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 28 de julio de 1951, los Estados no podrán permitir que se beneficien de esos estatutos protectores, incluido el asilo diplomático, las personas respecto de las cuales haya motivos fundados para creer que son autoras de delitos graves conforme al derecho internacional.

#### **PRINCIPIO 26. RESTRICCIONES A LA EXTRADICIÓN/NON BIS IN IDEM**

a) Los autores de delitos graves conforme al derecho internacional no podrán, para evitar su extradición, ampararse en las disposiciones favorables que suelen aplicarse a los delitos políticos ni al principio de no extradición de los nacionales. De todas maneras, la solicitud de extradición deberá ser rechazada, en particular por los países abolicionistas, cuando existe el peligro de que en el Estado requirente se condene a muerte a la persona afectada. También se denegará la extradición cuando haya fundamentos sustanciales para creer que el sospechoso estaría en peligro de ser objeto de graves violaciones de los derechos humanos, tales como la tortura; la desaparición forzada; o la ejecución extralegal, arbitraria o sumaria. Si se deniega la extradición por esos motivos, el Estado solicitante deberá presentar el caso a las autoridades competentes con fines de enjuiciamiento.

b) El hecho de que una persona haya sido procesada en relación con un delito grave con arreglo al derecho internacional no impedirá su procesamiento con respecto a la misma conducta si la actuación anterior obedeciera al propósito de sustraer al acusado de su responsabilidad penal o si esos procedimientos no hubieran sido realizados en forma independiente o imparcial de conformidad con las debidas garantías procesales reconocidas por el derecho internacional o lo hubieren sido de alguna manera que, en las circunstancias del caso, fuere incompatible con la intención de someter a la persona a la acción de la justicia.

#### **PRINCIPIO 27. RESTRICCIONES A LAS JUSTIFICACIONES QUE PUEDAN VINCULARSE A LA OBEDIENCIA DEBIDA, LA RESPONSABILIDAD SUPERIOR Y EL CARÁCTER OFICIAL**

a) En cuanto al autor de las violaciones, el hecho de que haya actuado obedeciendo órdenes de su Gobierno o de un superior jerárquico no lo eximirá de la responsabilidad, en particular penal, pero podrá considerarse causa de reducción de la pena si ello es conforme al derecho.

b) El hecho de que las violaciones hayan sido cometidas por un subordinado no eximirá a sus superiores de responsabilidad, en particular penal, si éstos sabían o tenían motivos para saber, en unas circunstancias

determinadas, que dicho subordinado estaba cometiendo, o iba a cometer dicho delito y si no tomaron todas las medidas necesarias para impedir o castigar el delito.

c) El hecho de que el autor de un delito conforme al derecho internacional desempeñe funciones oficiales, incluso si se trata de un Jefe de Estado o de Gobierno, no lo eximirá de responsabilidad penal o de otro tipo ni será causa de reducción de la pena.

### **PRINCIPIO 28. RESTRICCIONES A LOS EFECTOS DE LAS LEYES SOBRE DIVULGACIÓN O SOBRE ARREPENTIDOS**

El hecho de que el autor revele las violaciones cometidas por él mismo o por otros para beneficiarse de las disposiciones favorables de las leyes relativas al arrepentimiento no lo eximirá de responsabilidad penal o de otro tipo. La revelación sólo puede ser causa de reducción de la pena para contribuir a la manifestación de la verdad.

Cuando debido a las revelaciones, el autor pueda ser objeto de persecución, como excepción al principio 25, podrá concedérsele asilo -y no el estatuto de refugiado- al autor de las revelaciones para contribuir a la manifestación de la verdad.

### **PRINCIPIO 29. RESTRICCIONES A LA COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES MILITARES**

La competencia de los tribunales militares deberá limitarse a las infracciones de carácter específicamente militar cometidas por militares, con exclusión de las violaciones de los derechos humanos, las cuales son competencia de los tribunales nacionales ordinarios o, en su caso, cuando se trate de delitos graves conforme al derecho internacional, de un tribunal penal internacional o internacionalizado.

### **PRINCIPIO 30. RESTRICCIONES AL PRINCIPIO DE INAMOVILIDAD DE LOS JUECES**

El principio de inamovilidad, garantía fundamental de su independencia, deberá respetarse en el caso de los magistrados que hayan sido nombrados de conformidad con los requisitos de un estado de derecho. En cambio, los que hayan sido nombrados ilegítimamente o hayan obtenido sus facultades jurisdiccionales mediante un acto de adhesión, podrán ser destituidos en virtud de la ley, en aplicación del principio del paralelismo de las formas. Deberá proporcionárseles una oportunidad de impugnar su destitución siguiendo

los procedimientos que atiendan los criterios de independencia e imparcialidad con miras a pedir su reincorporación.

#### **IV. DERECHO A OBTENER REPARACIÓN/GARANTÍAS DE QUE NO SE REPITAN LAS VIOLACIONES**

##### **A. El derecho a la reparación**

##### **PRINCIPIO 31. DERECHOS Y DEBERES DIMANANTES DE LA OBLIGACIÓN DE REPARAR**

Toda violación de un derecho humano da lugar a un derecho de la víctima o sus derechohabientes a obtener reparación, el cual implica el deber del Estado de reparar y el derecho de dirigirse contra el autor.

##### **PRINCIPIO 32. PROCEDIMIENTOS DE REPARACIÓN**

Tanto por la vía penal como por la civil, administrativa o disciplinaria, toda víctima debe tener la posibilidad de ejercer un recurso accesible, rápido y eficaz, que incluirá las restricciones que a la prescripción impone el principio 23. En el ejercicio de dicho recurso, debe beneficiarse de una protección contra actos de intimidación y represalias.

También pueden proporcionarse reparaciones mediante programas, basados en medidas legislativas o administrativas, financiados por fuentes nacionales o internacionales, dirigidos a individuos y a comunidades. Las víctimas y otros sectores de la sociedad civil deben desempeñar un papel significativo en la elaboración y aplicación de tales programas. Deben hacerse esfuerzos concertados para asegurar que las mujeres y los grupos minoritarios participen en las consultas públicas encaminadas a elaborar, aplicar y evaluar los programas de reparación.

El ejercicio del derecho a obtener reparación comprende el acceso a los procedimientos internacionales y regionales aplicables.

##### **PRINCIPIO 33. PUBLICIDAD DE LOS PROCEDIMIENTOS DE REPARACIÓN**

Los procedimientos especiales que permiten a las víctimas ejercer su derecho a una reparación serán objeto de la más amplia publicidad posible, incluso por los medios de comunicación privados. Se deberá asegurar



esa difusión tanto en el interior del país como en el extranjero, incluso por la vía consular, especialmente en los países a los que hayan debido exiliarse muchas víctimas.

### **PRINCIPIO 34. ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL DERECHO A OBTENER REPARACIÓN**

El derecho a obtener reparación deberá abarcar todos los daños y perjuicios sufridos por las víctimas; comprenderá medidas de restitución, indemnización, rehabilitación y satisfacción según lo establece el derecho internacional.

En los casos de desapariciones forzadas, la familia de la víctima directa tiene el derecho imprescriptible a ser informada de la suerte y/o el paradero de la persona desaparecida y, en caso de fallecimiento, se le debe restituir el cuerpo en cuanto se identifique, independientemente de que se haya establecido la identidad de los autores o se los haya encausado.

### **B. Garantías de no repetición de las violaciones**

#### **PRINCIPIO 35. PRINCIPIOS GENERALES**

El Estado deberá adoptar medidas adecuadas para que las víctimas no puedan volver a ser objeto de violaciones de sus derechos. Con ese fin, los Estados deben emprender reformas institucionales y otras medidas necesarias para asegurar el respeto del imperio de la ley, promover y mantener una cultura de respeto de los derechos humanos, y restaurar o establecer la confianza pública en las instituciones gubernamentales. Para el logro de esos objetivos es esencial la adecuada representación de las mujeres y de los grupos minoritarios en las instituciones públicas. Las reformas institucionales encaminadas a prevenir una repetición de las violaciones deben establecerse mediante un proceso de amplias consultas públicas, incluida la participación de las víctimas y otros sectores de la sociedad civil.

Tales reformas deben promover los siguientes objetivos:

- a) Adhesión consecuente de las instituciones públicas al imperio de la ley;
- b) La derogación de las leyes que contribuyan a las violaciones de los derechos humanos y/o del derecho humanitario o que autoricen tales violaciones y la promulgación de leyes y otras medidas necesarias para asegurar el respeto de los derechos humanos y el derecho humanitario, incluidas medidas que salvaguarden las instituciones y los procesos democráticos;

- c) El control civil de las fuerzas militares y de seguridad y de los servicios de inteligencia y el desmantelamiento de las fuerzas armadas paraestatales;
- d) La reintegración a la sociedad de los niños que hayan participado en conflictos armados.

### **PRINCIPIO 36. REFORMA DE LAS INSTITUCIONES ESTATALES**

Los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias, incluidas reformas legislativas y administrativas, para procurar que las instituciones públicas se organicen de manera de asegurar el respeto por el estado de derecho y la protección de los derechos humanos. Como mínimo, los Estados deben emprender las siguientes medidas:

- a) Los funcionarios públicos y los empleados que sean personalmente responsables de violaciones graves de los derechos humanos, en particular los que pertenezcan a los sectores militar, de seguridad, policial, de inteligencia y judicial, no deben continuar al servicio de las instituciones del Estado. Su destitución se realizará de acuerdo con los requisitos del debido proceso y el principio de no discriminación. Las personas acusadas oficialmente de ser responsables de delitos graves con arreglo al derecho internacional serán suspendidas de sus deberes oficiales durante las actuaciones penales o disciplinarias.
- b) Con respecto al poder judicial, los Estados deben emprender todas las medidas necesarias para asegurar el funcionamiento independiente, imparcial y eficaz de los tribunales de conformidad con las normas internacionales relativas a las garantías procesales debidas. El derecho de hábeas corpus, sea cual fuere el nombre por el que se le conoce, debe considerarse un derecho no derogable.
- c) Debe garantizarse el control civil de las fuerzas militares y de seguridad, así como de los organismos de inteligencia y, en caso necesario, ese control debe establecerse o restaurarse. Con ese fin, los Estados deben establecer instituciones eficaces de supervisión civil de las fuerzas militares y de seguridad y de los organismos de inteligencia, incluidos órganos de supervisión legislativa.
- d) Deben establecerse procedimientos de denuncia civil y debe garantizarse su eficaz funcionamiento.
- e) Los funcionarios públicos y los empleados, en particular los que pertenezcan a los sectores militar, de seguridad, policial, de inteligencia y judicial deben recibir capacitación amplia y permanente en materia de derechos humanos y, cuando proceda, en las normas del derecho humanitario y en la aplicación de esas normas.

### **PRINCIPIO 37. DESMANTELAMIENTO DE LAS FUERZAS ARMADAS PARAESTATALES/DESMOVILIZACIÓN Y REINTEGRACIÓN SOCIAL DE LOS NIÑOS**

Los grupos armados paraestatales o no oficiales serán desmovilizados y desmantelados. Su posición en las instituciones del Estado o sus vínculos con ellas, incluidas en particular las fuerzas armadas, la policía, las fuerzas de inteligencia y de seguridad, debe investigarse a fondo y publicarse la información así adquirida. Los Estados deben establecer un plan de reconversión para garantizar la reintegración social de todos los miembros de tales grupos.

Deben adoptarse medidas para asegurar la cooperación de terceros países que podrían haber contribuido a la creación y el fomento de tales grupos, en particular con apoyo financiero o logístico.

Los niños que hayan sido reclutados o utilizados en las hostilidades serán desmovilizados o separados del servicio de otro modo. Cuando proceda, los Estados prestarán a esos niños toda la asistencia apropiada para su recuperación física y psicológica y su integración social.

### **PRINCIPIO 38. REFORMA DE LAS LEYES E INSTITUCIONES QUE CONTRIBUYEN A LA IMPUNIDAD**

Es menester derogar o abolir la legislación y las reglamentaciones e instituciones administrativas que contribuyan a las violaciones de los derechos humanos o que las legitimen. En particular, es menester derogar o abolir las leyes o los tribunales de emergencia de todo tipo que infringen los derechos y las libertades fundamentales garantizados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Deben promulgarse las medidas legislativas necesarias para asegurar la protección de los derechos humanos y salvaguardar las instituciones y los procesos democráticos.

Como base de tales reformas, durante períodos de restauración o transición a la democracia y/o a la paz los Estados deberán emprender un examen amplio de su legislación y sus reglamentaciones administrativas.

### **3. DECLARACIÓN SOBRE LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE JUSTICIA PARA LAS VÍCTIMAS DE DELITOS Y DEL ABUSO DE PODER<sup>51</sup>**

#### **A.- Las víctimas de delitos**

---

<sup>51</sup> Adoptada por la Asamblea General en su resolución 40/34, de 29 de noviembre de 1985.

1. Se entenderá por "víctimas" las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de los derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los Estados Miembros, incluida la que proscribe el abuso de poder.
2. Podrá considerarse "víctima" a una persona, con arreglo a la presente Declaración, independientemente de que se identifique, aprehenda, enjuicie o condene al perpetrador e independientemente de la relación familiar entre el perpetrador y la víctima. En la expresión "víctima" se incluye además, en su caso, a los familiares o personas a cargo que tengan relación inmediata con la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización.
3. Las disposiciones de la presente Declaración serán aplicables a todas las personas sin distinción alguna, ya sea de raza, color, sexo, edad, idioma, religión, nacionalidad, opinión política o de otra índole, creencias o prácticas culturales, situación económica, nacimiento o situación familiar, origen étnico o social, o impedimento físico.

### **Acceso a la justicia y trato justo**

4. Las víctimas serán tratadas con compasión y respeto por su dignidad. Tendrán derecho al acceso a los mecanismos de la justicia y a una pronta reparación del daño que hayan sufrido, según lo dispuesto en la legislación nacional.
5. Se establecerá y reforzarán, cuando sea necesario, mecanismos judiciales y administrativos que permitan a las víctimas obtener reparación mediante procedimientos oficiales u oficiosos que sean expeditos, justos, poco costosos y accesibles. Se informará a las víctimas de sus derechos para obtener reparación mediante esos mecanismos.
6. Se facilitará la adecuación de los procedimientos judiciales y administrativos a las necesidades de las víctimas:
  - a) Informando a las víctimas de su papel y del alcance, el desarrollo cronológico y la marcha de las actuaciones, así como de la decisión de sus causas, especialmente cuando se trate de delitos graves y cuando hayan solicitado esa información;

- b) Permitiendo que las opiniones y preocupaciones de las víctimas sean presentadas y examinadas en etapas apropiadas de las actuaciones siempre que estén en juego sus intereses, sin perjuicio del acusado y de acuerdo con el sistema nacional de justicia penal correspondiente;
  - c) Prestando asistencia apropiada a las víctimas durante todo el proceso judicial;
  - d) Adoptando medidas para minimizar las molestias causadas a las víctimas, proteger su intimidad, en caso necesario, y garantizar su seguridad, así como la de sus familiares y la de los testigos en su favor, contra todo acto de intimidación y represalia;
  - e) Evitando demoras innecesarias en la resolución de las causas y en la ejecución de los mandamientos o decretos que concedan indemnizaciones a las víctimas.
7. Se utilizarán, cuando proceda, mecanismos oficiosos para la solución de controversias, incluidos la mediación, el arbitraje y las prácticas de justicia consuetudinaria o autóctonas, a fin de facilitar la conciliación y la reparación en favor de las víctimas.

### **Resarcimiento**

8. Los delincuentes o los terceros responsables de su conducta resarcirán equitativamente, cuando proceda, a las víctimas, sus familiares o las personas a su cargo. Ese resarcimiento comprenderá la devolución de los bienes o el pago por los daños o pérdidas sufridos, el reembolso de los gastos realizados como consecuencia de la victimización, la prestación de servicios y la restitución de derechos.
9. Los gobiernos revisarán sus prácticas, reglamentaciones y leyes de modo que se considere el resarcimiento como una sentencia posible en los casos penales, además de otras sanciones penales.
10. En los casos en que se causen daños considerables al medio ambiente, el resarcimiento que se exija comprenderá, en la medida de lo posible, la rehabilitación del medio ambiente, la reconstrucción de la infraestructura, la reposición de las instalaciones comunitarias y el reembolso de los gastos de reubicación cuando esos daños causen la disgregación de una comunidad.
11. Cuando funcionarios públicos u otros agentes que actúen a título oficial o cuasioficial hayan violado la legislación penal nacional, las víctimas serán resarcidas por el Estado cuyos funcionarios o agentes hayan sido responsables de los daños causados. En los casos en que ya no exista el gobierno bajo cuya autoridad se produjo la acción u omisión victimizadora, el Estado o gobierno sucesor deberá proveer al resarcimiento de las víctimas.

## Indemnización

12. Cuando no sea suficiente la indemnización procedente del delinciente o de otras fuentes, los Estados procurarán indemnizar financieramente:

a) A las víctimas de delitos que hayan sufrido importantes lesiones corporales o menoscabo de su salud física o mental como consecuencia de delitos graves;

b) A la familia, en particular a las personas a cargo, de las víctimas que hayan muerto o hayan quedado física o mentalmente incapacitadas como consecuencia de la victimización.

13. Se fomentará el establecimiento, el reforzamiento y la ampliación de fondos nacionales para indemnizar a las víctimas. Cuando proceda, también podrán establecerse otros fondos con ese propósito, incluidos los casos en los que el Estado de nacionalidad de la víctima no esté en condiciones de indemnizarla por el daño sufrido.

## Asistencia

14. Las víctimas recibirán la asistencia material, médica, psicológica y social que sea necesaria, por conducto de los medios gubernamentales, voluntarios, comunitarios y autóctonos.

15. Se informará a las víctimas de la disponibilidad de servicios sanitarios y sociales y demás asistencia pertinente, y se facilitará su acceso a ellos.

16. Se proporcionará al personal de policía, de justicia, de salud, de servicios sociales y demás personal interesado capacitación que lo haga receptivo a las necesidades de las víctimas y directrices que garanticen una ayuda apropiada y rápida.

17. Al proporcionar servicios y asistencia a las víctimas, se prestará atención a las que tengan necesidades especiales por la índole de los daños sufridos o debido a factores como los mencionados en el párrafo 3 supra.

## B.- Las víctimas del abuso de poder

18. Se entenderá por "víctimas" las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que no lleguen a constituir violaciones

del derecho penal nacional, pero violen normas internacionalmente reconocidas relativas a los derechos humanos.

19. Los Estados considerarán la posibilidad de incorporar a la legislación nacional normas que proscriban los abusos de poder y proporcionen remedios a las víctimas de esos abusos. En particular, esos remedios incluirán el resarcimiento y la indemnización, así como la asistencia y el apoyo materiales, médicos, psicológicos y sociales necesarios.

20. Los Estados considerarán la posibilidad de negociar tratados internacionales multilaterales relativos a las víctimas, definidas en el párrafo 18.

21. Los Estados revisarán periódicamente la legislación y la práctica vigentes para asegurar su adaptación a las circunstancias cambiantes, promulgarán y aplicarán, en su caso, leyes por las cuales se prohíban los actos que constituyan graves abusos de poder político o económico y se fomenten medidas y mecanismos para prevenir esos actos, y establecerán derechos y recursos adecuados para las víctimas de tales actos, facilitándoles su ejercicio.