

# Reporte sobre la discriminación en México 2012 Proceso penal



COORDINADO POR RICARDO RAPHAEL DE LA MADRID



CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN

Coordinación editorial: Carlos Sánchez Gutiérrez

Cuidado editorial: Armando Rodríguez Briseño y Carlos Martínez Gordillo

Diseño y formación: Paula Montenegro

Primera edición: octubre de 2012

© 2012. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación

Dante 14, col. Anzures,

del. Miguel Hidalgo,

11590, México, D. F.

[www.conapred.org.mx](http://www.conapred.org.mx)

ISBN (Colección)

ISBN en trámite

ISBN en trámite

Se permite la reproducción total o parcial  
del material incluido en esta obra, previa  
autorización por escrito de la institución.

Ejemplar gratuito. Prohibida su venta.

Impreso en México. *Printed in Mexico.*

# ÍNDICE

Presentación	7
Introducción	11
Diagnóstico general	15
Percepciones sobre los obstáculos	
frente al acceso a la justicia	19
Contexto penal en México	28
La policía	28
El Ministerio Público	30
Defensoría pública	37
Jueces	38
Sistema penitenciario	40
Algunas conclusiones preliminares:	
ineficacia, injusticia y corrupción	46
Mujeres	48
Mujeres víctimas del delito	48
Violencia intrafamiliar	54
La responsabilidad penal de las mujeres	56
Niños, niñas y adolescentes	61
Adolescentes en conflicto con la ley	63
Población indígena	67
Personas migrantes	70
Personas con discapacidad	73
Población de la diversidad sexual	75
Discriminación a personas liberadas	77
El nuevo paradigma y Recomendaciones	79
Recomendaciones	82
Bibliografía	89
Agradecimientos	101

# PRESENTACIÓN

## EL DESAFÍO DE PROFUNDIZAR EN EL CONOCIMIENTO DE LA DISCRIMINACIÓN PARA ATACAR SUS RAÍCES

LA INVESTIGACIÓN CUANTITATIVA Y CUALITATIVA ES CLAVE para enfrentar de manera efectiva el fenómeno de la discriminación en México, porque permite profundizar en su estudio con conocimientos, dimensiones y abordajes interdisciplinarios, así como con más y mejores datos, debido a que amplía y actualiza la información periódicamente.

Éste ha sido y sigue siendo el gran desafío a lo largo de la última década, en la que gracias a las diversas perspectivas y niveles de investigación hemos ido aumentando nuestra comprensión de las múltiples caras que tiene la discriminación, sus distintas y complementarias formas de operar y sus complejas tramas en la vida cotidiana, especialmente la de personas y grupos en situación de vulnerabilidad.

En nuestra cultura persiste la desigualdad de trato, constituida sobre un pasado autoritario. En un primer momento se asumió que el problema de la discriminación radicaba precisamente en las desigualdades y el maltrato que afectaban en particular a las minorías, pues ambos agravios se producen en las relaciones políticas de dominio entre personas y grupos sociales, estableciendo relaciones desiguales, inequitativas y negadoras de derechos; en un entorno semejante no se reconocen los mismos derechos debido a prejuicios, estereotipos y estigmas que unas personas tienen de otras. Más tarde se reconocieron los derechos al trabajo, la salud, la educación, la seguridad, etc. No obstante, por entonces, ciertos grupos no podían ejercer de igual modo esos mismos derechos generales. Por ejemplo, no se reconocían las necesidades de las niñas y los niños con discapacidad, quienes carecían

de la infraestructura adecuada en las escuelas, maestros especializados que hablan lenguaje de señas mexicano, entre otras barreras.

Actualmente, la igualdad de trato entre las personas sólo es posible sobre la base de un Estado democrático, social y de derecho, cuyo marco jurídico y políticas públicas ayuden a prevenir, combatir y erradicar las persistentes asimetrías e injusticias institucionalizadas. Hoy tenemos instituciones públicas que atienden a grupos vulnerables y sus problemáticas: la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (Inali), el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), el Instituto Mexicano de la Juventud (Imjuve), el Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad (Conadis), el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (Inapam) y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), entre otras.

Sin embargo, la discriminación en México tiene múltiples y complejos orígenes y expresiones que es necesario conocer a fondo para enfrentarla más eficazmente. Si persiste la discriminación es porque está muy enraizada en las estructuras sociales, políticas, económicas, culturales, jurídicas, estéticas, etc., y esto exige conocer, visibilizar, mapear, graficar y relacionar esas estructuras, para dimensionar la magnitud de los problemas alrededor de la discriminación, desentrañar la trama de sus interrelaciones y así poder contar con herramientas idóneas para diseñar y definir políticas públicas incluyentes que atajen efectivamente las injusticias de la exclusión.

Este esfuerzo de investigación, estudio, análisis y producción de conocimiento en esta materia tiene valiosos antecedentes, como la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación y la creación del Conapred. El primer diagnóstico sobre discriminación y las encuestas nacionales sobre el tema lograron tener algún nivel de impacto en las presentes y futuras agendas. De allí su importancia.

Insistimos. Enfrentar la discriminación implica la tarea estratégica de investigarla para profundizar en su conocimiento y proponer soluciones concretas al problema. En virtud de ello, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) elaboró esta aproximación diagnóstica que presentamos ahora, denominada *Reporte sobre la discriminación*.

ción en México 2012, cuyos hallazgos nos hablan de la aún desafiante realidad nacional en esta materia. Sin duda, un reporte que, como dice Ricardo Raphael, “logra romper silencios y construye campos de estudios, coordenadas de dónde valdría la pena profundizar y dónde medir y buscar indicadores”.

El reporte busca responder algunas preguntas sobre la discriminación, valiéndose del análisis de procesos que suelen afectar los derechos de ciertos grupos sociales. En tal sentido, el reporte explora la materia de que está hecho este candado social que coloca privilegios de un lado y exclusión del otro; asimismo, orienta sobre el alcance de la futura agenda por la igualdad de trato que el país y nuestra sociedad requieren.

Deseamos que los resultados de este reporte sean muy útiles para afianzar el combate frontal a la discriminación en México, así como para ampliarlo y fortalecerlo entre la ciudadanía. Que sus volúmenes, escritos por expertos y expertas, logren contribuir a un entendimiento más completo de aquellos procesos y problemáticas relacionados con la libertad de conciencia, la libertad religiosa, la libertad de expresión, el acceso a la información y provisión de datos personales, el proceso penal, el proceso civil; los derechos a la salud, al trabajo, a la alimentación y a la educación; el acceso al consumo, al crédito, a la movilidad y a los espacios públicos.

En todos los casos, el combate a la discriminación debe ser uno de los ejes principales de la política y la economía en nuestro país, abarcando, de manera integral, todas las dimensiones de los territorios del Estado, la sociedad civil y las empresas; todas las aristas de los ámbitos público y privado.

Ricardo Bucio Mújica  
Presidente del Consejo Nacional  
para Prevenir la Discriminación

# INTRODUCCIÓN

**UNO DE LOS CAMPOS EN LOS QUE CON** mayor persistencia se excluye y discrimina en México es el que se refiere a la justicia penal. Los ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales no han dado todavía pruebas de eficacia para derribar el cierre social que hoy permite a unos cuantos beneficiarse de los derechos y las garantías procesales, y al resto de las personas ser víctimas de una maquinaria lastrada por los prejuicios, los estereotipos, el abuso de autoridad, la lentitud y la corrupción. No hay Estado de derecho que pueda ser considerado como democrático cuando se brindan privilegios en función de la posición social, la riqueza, el color de la piel, el sexo y los demás marcadores que, en este campo como en tantos otros, juegan contra la mayoría de las personas.

En las sociedades humanas el derecho no suele ser un espacio neutro, dispuesto para tratar con igualdad a las personas que están excluidas o incluidas en el cierre social. En efecto, las valoraciones y los principios con que se fabrican las normas jurídicas, así como las herramientas utilizadas para que sean aplicables, están estrechamente vinculados con las preferencias e intereses que algunos sectores de la sociedad lograron imponer. Por tanto, en la ley, en su interpretación y su aplicación, subyacen estereotipos y estigmas que rápidamente derivan en actos discriminatorios. Cabe decir que, en el ámbito penal, quizá más que en ninguna otra geometría del derecho, se hace evidente la manera como operan los prejuicios y las conductas discriminatorias. Suelen potenciarse la incomprendión, la intolerancia y el castigo imperantes en las sociedades que no han logrado acomodar sus diferencias. Acaso por esta lógica las personas que arresta la policía, las que atraviesan por el proceso penal o aquellas que terminan recluidas en

las cárceles suelen, con demasiada frecuencia, cargar con los mismos estigmas o marcadores sociales. El proceso penal termina siendo una fotografía magnificada de lo que ocurre en la sociedad; ejemplo palmario del cierre social y su capacidad ilimitada para excluir. Este capítulo está dedicado a revisar aquellas mecánicas y procesos que mantienen intocado dicho cierre. La intención explícita es aproximarse a las circunstancias que guardan las instituciones del sistema de justicia penal mexicano, sobre todo cuando éstas reproducen prácticas relacionadas con la desigualdad de trato.

En un primer momento se revisa la percepción que la población mexicana tiene a propósito de la procuración y la administración de la justicia, así como los valores que imperan a propósito del ejercicio de los derechos. También se ponderan las actitudes generales que el miedo a la inseguridad ha impuesto al tejido social mexicano. Prácticamente todos los estudios de opinión analizados demuestran que entre las y los mexicanos se desconfía de la justicia penal porque se asume que los ingresos de la persona son clave para obtener satisfacción. También se insiste en la inefficiencia y corrupción que laceran el proceso penal, desde el tramo que corresponde a los aparatos policiales hasta el que corresponde al sistema de readaptación social, pasando por el papel desempeñado por los ministerios públicos y por los juzgados responsables de esta materia.

En este texto también se explora la manera en que las mujeres y otros grupos en situación de vulnerabilidad son sistemáticamente despojados de sus derechos y, por lo tanto, de su acceso a la justicia. Para comprender la mecánica discriminatoria se observarán las conductas criminalizadas, el perfil de las personas privadas de la libertad y los delitos supuestamente cometidos, las penas que se imponen, así como el trato que reciben las víctimas por parte de las distintas instancias del Estado en su pretensión punitiva de proteger y castigar.

El texto referido termina con reflexiones a propósito del paradigma por venir en materia de justicia penal, expectativa que se finca en las reformas que en materia de derechos humanos y amparo ha celebrado recientemente la Legislatura Federal, y también en la transformación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) que, en los últimos años, viene apostando por una visión garantista de los derechos consagrados por la Constitución mexicana.

Este reporte sobre proceso penal se elaboró a partir del trabajo realizado en diferentes mesas de trabajo integradas por ponentes y especialistas en el tema. Destaca, entre los distintos esfuerzos, la ponencia elaborada ex profeso para este reporte por la doctora en derecho de la Universidad de Stanford, Catalina Pérez Correa, actualmente profesora e investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Igualmente, fueron relevantes las entrevistas efectuadas a Ernesto López Portillo, especialista independiente en seguridad ciudadana y reforma policial en América Latina, y director ejecutivo y fundador del Instituto para la Seguridad y la Democracia, A. C. (Insyde); a Emilio Álvarez Icaza, ex presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) y actualmente secretario ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH); a Patricia Colchero, quien fuera segunda visitadora general de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; a Nashieli Ramírez, directora de Ririki, Intervención Social y promotora de la Alianza por la Infancia y la Adlescencia; a Salvador Beltrán del Río, comisionado del Instituto Nacional de Migración (INM), y a Juan Pardinas, director general del Instituto Mexicano para la Competitividad, A. C. (IMCO).

Ricardo Raphael de la Madrid

# DIAGNÓSTICO GENERAL

**LA REALIDAD COTIDIANA DE LAS Y LOS MEXICANOS** ha cambiado drásticamente en los últimos años. La actividad creciente del crimen organizado y la decisión del gobierno federal de enfrentarlo han puesto a ciertas regiones del país como telón de fondo de una lucha encarnizada por el poder y el control político y fáctico. Se han elevado las cifras de homicidio,<sup>1</sup> secuestro y desapariciones forzadas. La violencia de unos ha contribuido a aumentar la violencia de los otros, lo que ha venido ocurriendo en detrimento de la legalidad y la justicia. El imperio de la ley, a través del proceso penal, no ha ganado en esta lucha: persisten los problemas anteriores de imagen, corrupción e ilegalidad, pero empeorados, porque ahora, más que nunca, se acrecienta la falta de credibilidad y eficacia de las instituciones.

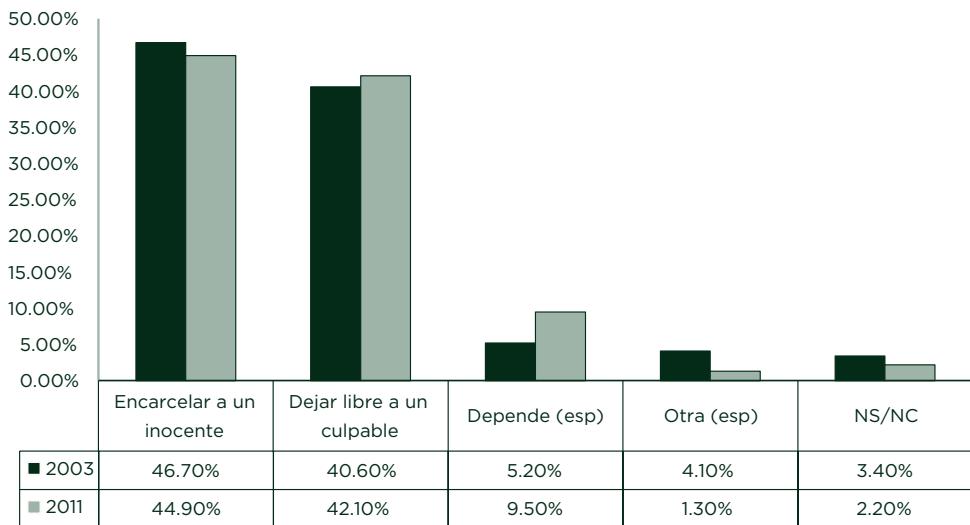
La realidad muestra que aún no se han superado antiguas formas de operar basadas en ideas preconcebidas acerca del género, la sexualidad y los estereotipos sobre los “culpables”; con una incomprendición profunda sobre quiénes son las verdaderas víctimas y cómo tratarlas, y con una impericia en las capacidades técnicas que impide, a pesar de las fuertes inversiones presupuestales, que se alcancen los resultados

<sup>1</sup> De acuerdo con datos de la Presidencia de la República, de 2006 a 2010 hubo 34 612 homicidios presuntamente relacionados con la delincuencia organizada (disponible en <<http://www.presidencia.gob.mx/base-de-datos-de-fallecimientos/>>). La PGR informa que de enero a septiembre de 2011 los homicidios por presunta rivalidad delincuencial fueron 10 200 (disponible en <[http://pgr.gob.mx/temas\\_por\\_ciento20relevantes/estadistica/estadisticas.asp](http://pgr.gob.mx/temas_por_ciento20relevantes/estadistica/estadisticas.asp)>). La cantidad de averiguaciones previas iniciadas sobre el delito de secuestro de 2007 a 2010 suma un total de 1 852, de acuerdo con el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A. C. (ICESI), que en mayo de 2011 presentó los resultados sobre “Delitos de Alto Impacto para México”.

deseados. Muchas veces los prejuicios discriminatorios son la razón para que una mujer o cualquier otro integrante de un grupo en situación de vulnerabilidad obtenga una pena exagerada por parte de los jueces, o para que las cárceles mexicanas estén pobladas por jóvenes de escasos recursos, o para que una persona transexual o travesti sea maltratada o vejada por el ministerio público y la policía. En efecto, la discriminación puede ser motivo principal para que personas inocentes sean privadas injustamente de su libertad.

A lo anterior se añade el deseo de un segmento significativo de la población de encontrar culpables de la situación de violencia, sin importar los métodos que para ello utilice el Estado; lo anterior provoca que el funcionamiento de las instituciones se aparte de los principios constitucionales. Datos recientes, arrojados por la *Encuesta Nacional de Cultura Constitucional* (2011), realizada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM-IIJ), muestran que 42.1 por ciento de la población mexicana afirma que dejar salir a un culpable es peor que encarcelar a un inocente;

**Gráfico 1.** Encuesta Nacional de Cultura Constitucional (2011)



FUENTE: *Encuesta Nacional sobre Cultura Constitucional* (2011).

se trata de una cifra significativa. En contraste, 44.9 por ciento sostiene la opinión contraria: le parece que es peor encarcelar a un inocente. Tales números han cambiado entre los años 2003 y 2011, y no puede decirse que haya sucedido para bien (véase el gráfico 1).

El endurecimiento de las percepciones contribuye a justificar la violación discriminatoria de los derechos. Con la exigencia de encontrar y castigar culpables, se obliga a que los aparatos de seguridad y justicia trabajen, si no con más eficacia, sí buscando la apariencia de mejores resultados. En el corazón de este debate se halla la discusión sobre el debido proceso. En palabras de Sergio García Ramírez (2006), los asuntos judiciales se convierten en el terreno disputado entre el valor de los derechos humanos –más allá de consideraciones prácticas que pudieran relativizar su alcance– y aquellas posiciones que reclaman ponderación en el entendimiento del debido proceso con el fin de priorizar la seguridad pública.

La preocupación real de la población a propósito de la inseguridad suele convertirse en moneda de cambio político para justificar la multiplicación de las áreas grises en lo que se refiere a los derechos humanos. A manera de ilustración, en México aparece el caso del arraigo, figura contraria a las disposiciones internacionales en materia de derechos humanos que, sin embargo, ha sido incluida en el texto constitucional con el propósito de encontrarle arbitrariamente acomodo legal. Esta figura permite detener a una persona por períodos que pueden ser de varios meses consecutivos, sin que medie proceso penal formal para investigarla. El arraigo en sí mismo, como privación ilegal de la libertad, es una violación a los derechos humanos. Abre además la puerta a la tortura y deja a la persona detenida en manos de la autoridad investigadora.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Para más información sobre el arraigo y la violación a los derechos humanos, véase el *Informe sobre el impacto en México de la figura del arraigo penal en los derechos humanos*, presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos y otras organizaciones de la sociedad civil en marzo de 2011 y disponible en <[http://www.cmdpdh.org/docs/Informe%20CIDH%20sobre%20el%20impacto%20en%20M%C3%A9xico%20de%20la%20figura%20del%20arraigo%20penal%20en%20los%20derechos%20humanos%20\(FINAL\).pdf](http://www.cmdpdh.org/docs/Informe%20CIDH%20sobre%20el%20impacto%20en%20M%C3%A9xico%20de%20la%20figura%20del%20arraigo%20penal%20en%20los%20derechos%20humanos%20(FINAL).pdf)>.

Otro botón de muestra a este respecto es el creciente número de desapariciones forzadas. El Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Desapariciones Forzadas señaló en un informe, en ocasión de la visita realizada a México en 2011, que

las preocupaciones en materia de seguridad pública respecto al crimen organizado son reales y el Grupo de Trabajo reconoce el derecho y el deber del Estado de realizar las acciones correspondientes. Sin embargo, no se puede enfrentar esta situación a expensas del respeto de los derechos humanos, ni permitiendo la práctica de las desapariciones forzadas. Los casos de desapariciones tampoco pueden adjudicarse exclusivamente al crimen organizado sin una adecuada y completa investigación penal.<sup>3</sup>

Ante este panorama, la autoridad jurisdiccional ha participado y también promovido una transformación profunda del sistema de justicia. En su discurso del 21 de marzo de 2012, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (scjn), ministro Juan Silva Meza, declaró con contundencia: “Hoy los jueces, magistrados y ministros estamos atentos para aplicar el nuevo marco legal en materia de amparo y de derechos humanos que exigen que, el nuestro, sea un país en el que imperen la justicia y la igualdad, no la arbitrariedad; justicia, basada en instituciones y procesos, que hagan que sea justicia de verdad”.<sup>4</sup>

De tal magnitud es dicha transformación que la propia scjn ha declarado una nueva época, la décima, que implica un reposicionamiento total de los derechos humanos en relación con la actividad judicial. En palabras de este mismo ministro, “la reforma quiere que el trabajo jurisdiccional se rija fundamentalmente por una lógica de derechos, no de protección al ejercicio de poderes y facultades públicas en perjuicio de las personas”.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Informe de Misión a México del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias*: 20 de diciembre de 2011.

<sup>4</sup> Como ya se mencionó, el nuevo marco legal al que se refiere el ministro deriva de las reformas constitucionales, celebradas el 10 de junio de 2011, en materia de derechos humanos y de amparo, así como de la resolución de la propia Corte en la ejecución de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Rosendo Radilla.

<sup>5</sup> Ministro Juan N. Silva Meza, discurso del 4 de octubre de 2011.

Este nuevo compromiso de la Corte con los derechos humanos habrá de ser, en adelante, apuntalado por acciones concretas de parte de todo el Poder Judicial, no sólo del máximo tribunal constitucional. Se tendrá que observar si, efectivamente, las y los jueces asumen a plenitud los principios de la nueva época y si ello redunda en una mayor protección de las personas, tanto las sujetas a proceso penal como las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos.

De lograrse esa transformación, se verá sinceramente robustecido el Estado de derecho, bajo el cual todos los poderes habrán de actuar de acuerdo con un sistema de control y legalidad, a diferencia de hacerlo en complicidad con el ejercicio arbitrario de la autoridad y, por tanto, en detrimento de la población. Permanecen a este respecto los cuestionamientos sobre la legitimidad de una suerte de Estado de excepción que, de facto, se ha establecido en el país y que ha conducido, sobre todo a las organizaciones nacionales e internacionales dedicadas a la defensa de los derechos humanos, a desconfiar de la estrategia de lucha contra el crimen organizado emprendida por el gobierno federal.

A propósito de este tema y otros de igual relevancia, se analizarán a continuación las percepciones sociales sobre las instituciones que participan en el proceso penal y, posteriormente, los datos que revelan los resultados de su actuación.

## PERCEPCIONES SOBRE LOS OBSTÁCULOS FRENTE AL ACCESO A LA JUSTICIA

Por las razones antes descritas, las encuestas de percepción en torno al proceso penal y el acceso a la justicia se han multiplicado en los últimos años. Hay información sólida para confirmar lo que la ciudadanía percibe como fortalezas y como debilidades de la justicia mexicana.

De acuerdo con la *Encuesta Nacional sobre la Discriminación en México* (Enadis 2010), la división entre pobres y ricos es el asunto señalado como aquel que más divide a la población mexicana.<sup>6</sup> Este dato se liga automáticamente al obstáculo principal, percibido por la gente,

<sup>6</sup> De acuerdo con la *Enadis 2010*, 59.5 por ciento de la población considera que la riqueza divide mucho a la población.

respecto al acceso a la justicia: se afirma que el ingreso, la posición social y el nivel educativo son condiciones para obtener el beneficio de la ley y la autoridad. De acuerdo con la *Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas* (*Encup*, 2008), 65.4 por ciento de las y los mexicanos piensa que las leyes se aplican para lograr el beneficio de unos cuantos (*Encup*, 2008). En la *Encuesta de opinión sobre la satisfacción de los usuarios de justicia ofrecida por los órganos de impartición de justicia en México 2010* (IJ, 2010), 86.9 por ciento de las personas con ingresos entre 1 000 y 1 644 pesos mensuales considera que está insuficientemente protegida contra abusos de la autoridad, mientras que esa cifra baja a 68.5 por ciento cuando se trata de personas que perciben más de 16 440 pesos mensuales (IJ, 2010, p. 29; Pérez Correa, 2012).

“

No se considera, ni del lado de los usuarios ni de los imparciones, que la nuestra sea una justicia imparcial, ya sea porque los primeros creen que hay una justicia para ricos y una para pobres, o porque los segundos piensan que la ciudadanía sólo evalúa la justicia en tanto le beneficia de forma individual [...] Los usuarios perciben que hay un tratamiento distinto para unos y para otros, y que los imparciones tienden a deslindarse de esta responsabilidad al considerar que su rol es estrictamente el de cumplir las normas al pie de la letra”.

Encuesta de opinión sobre la satisfacción de los usuarios de justicia ofrecido por los órganos de impartición de justicia en México (IJ, 2010, p. 156).

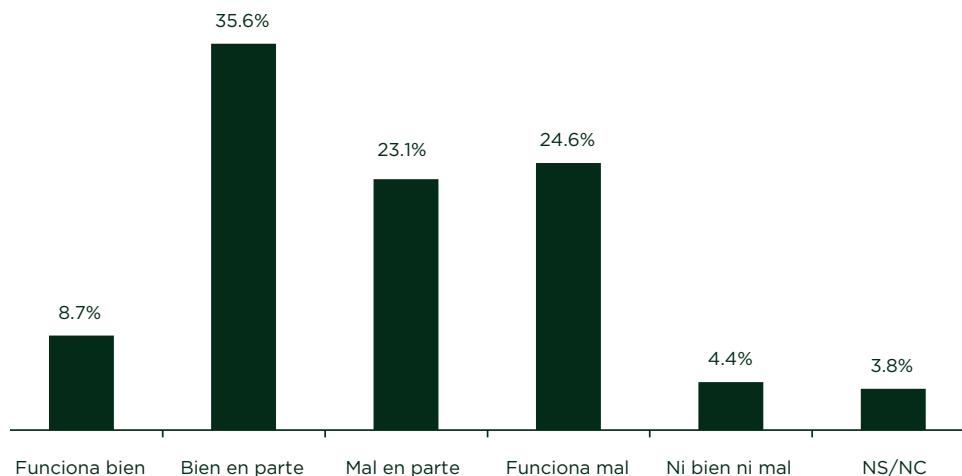
Una realidad tangible para las personas usuarias del sistema es el gasto que implica el proceso legal en México. De acuerdo con los datos de la encuesta citada, “4 de cada 10 usuarios tuvo que privarse de gastos que acostumbraba hacer como consecuencia del juicio, casi 3 de cada 10 había tenido que pedir un préstamo, y 2 de cada 10 tuvieron que trabajar horas extras o deshacerse de algún bien” (IJJ, 2010, p. 51).

Otro obstáculo que se erige para tener acceso a la justicia es el del traslado a los tribunales. No solamente se trata de una limitante en términos de transporte, que sin duda es significativo para quienes menos ingresos perciben, sino también del costo relativo en tiempo debido a las zonas distantes donde se encuentran algunos de los tribunales. De acuerdo con la misma encuesta, “mientras que 61 y 62 por ciento de las personas encuestadas con niveles educativos universitarios responde que el traslado a tribunales es sencillo, tan sólo 29 por ciento de quienes tienen secundaria incompleta respondieron de la misma forma, y 18 por ciento de ese mismo grupo respondió que el traslado a tribunal fue muy difícil” (IJJ, 2010, p. 47). A reserva de probarlo, cabe especular que el transporte público, dispuesto para acceder a las instalaciones donde despachan los jueces, está mal organizado. Un estudio más amplio a este respecto sería conveniente para confirmar lo anterior.

La falta de acceso a la justicia por cuestiones de ingreso y condición social no es la única que finca percepciones negativas respecto al sistema de justicia en México. De manera general, las encuestas revelan que gran parte de la sociedad considera que no funciona bien la justicia, y esto se atribuye principalmente a la corrupción y la ineeficacia de las autoridades.

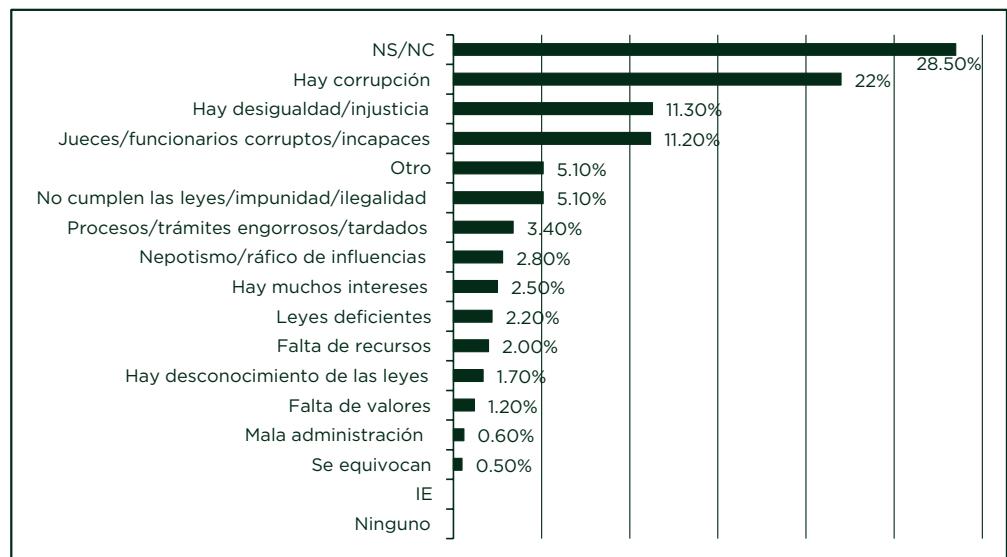
La misma encuesta identifica que 47.7 por ciento de las y los entrevistados opinan que el sistema funciona mal en parte o llanamente mal (véase el gráfico 2); por su parte, 22 por ciento asume que el principal problema de la justicia mexicana es la corrupción, seguido de 11.3 por ciento cuya sensibilidad le dice que la desigualdad y la injusticia pesan para mal en dicho sistema, y otro 11.2 por ciento que advierte ineeficacia en las autoridades, mezclada con corrupción (véase el gráfico 3).

**Gráfico 2.** ¿Qué tan bien o mal funciona la justicia en México?



FUENTE: *Encuesta Nacional de Cultura Constitucional*, 2011.

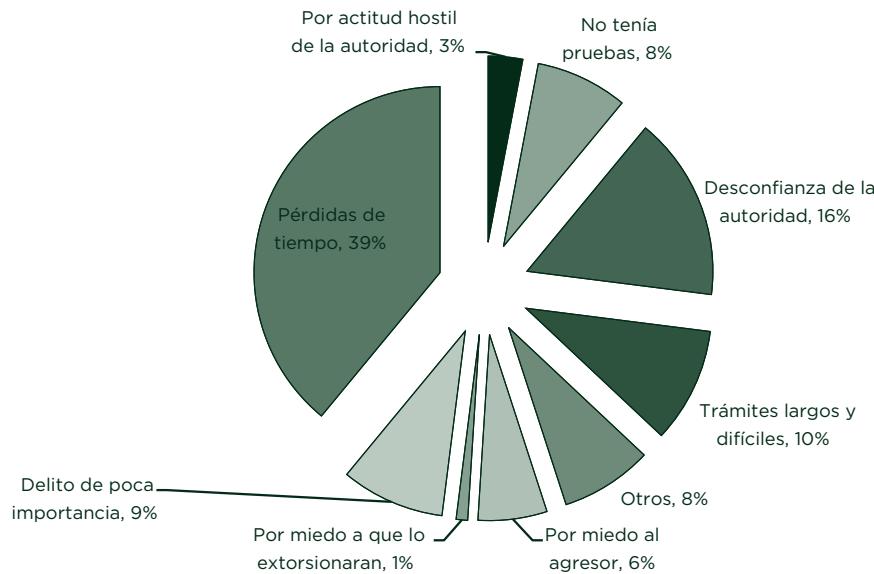
**Gráfico 3.** ¿Cuáles son los problemas de la justicia en México?



FUENTE: *Encuesta Nacional de Cultura Constitucional*, 2011.

Estas percepciones podrían servir para explicar por qué las personas suelen abstenerse de denunciar hechos delictivos. El porcentaje de delitos que no se denuncian se conoce como “cifra negra” y el promedio nacional, en 2010, fue de 83 por ciento (Pérez Correa, 2012). La mayoría de las personas que no denuncian argumentan que, de hacerlo, sería una pérdida de tiempo o que de plano no tienen confianza en la autoridad. Ineficiencia de la autoridad, pérdida de tiempo, trámites largos y difíciles, miedo a la extorsión, actitud hostil y desconfianza de la autoridad, sumadas como causas sondeadas por la *Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI, 2010)*, suman 69 por ciento de las percepciones (ICESI, 2010). A lo anterior debe añadirse el argumento de que, en promedio, sólo en 5 por ciento de los casos denunciados ante la justicia penal se obtiene como consecuencia poner a quien delinque a disposición de un juez (ICESI, 2010).

**Gráfico 4.** ¿Por qué no se denuncia?



FUENTE: Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C. (Cidac), con datos ENSI-6 ICESI.

La cifra negra varía dependiendo de la región donde esto ocurra.

Tabla 1. Cifra negra por estado

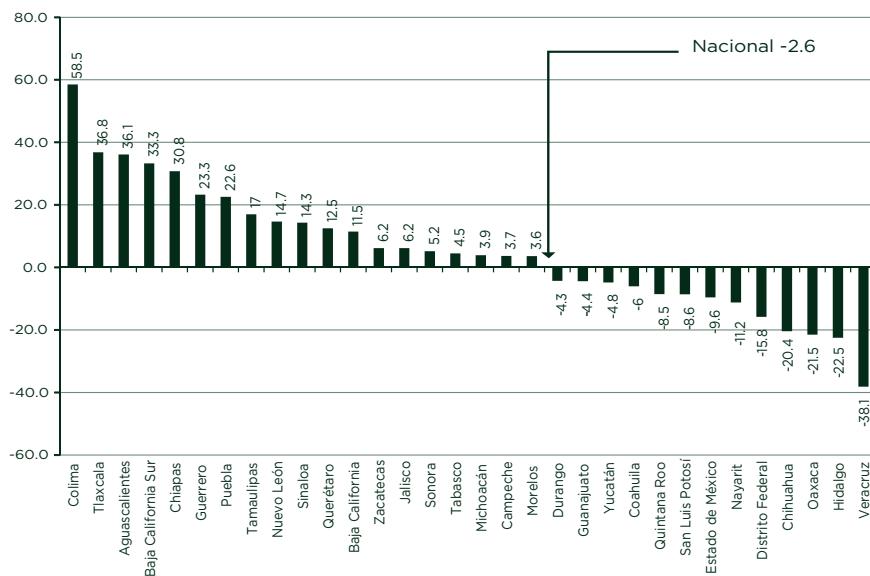
CIFRA NEGRA		CIFRA NEGRA	
Oaxaca	92.20%	Zacatecas	83.40%
Michoacán	91.10%	Puebla	83.30%
Chiapas	90.70%	Veracruz	83.20%
Distrito Federal	88.60%	Aguascalientes	83.10%
Edo. Méx.	88.50%	Baja California Sur	82.70%
Nuevo León	88.30%	Coahuila	81.70%
Tabasco	87.80%	Durango	81.00%
Morelos	87.50%	Colima	79.50%
Campeche	86.50%	Nayarit	78.20%
Guerrero	86.00%	Sinaloa	77.20%
Quintana Roo	85.90%	Yucatán	75.50%
Guanajuato	85.80%	Chihuahua	75.10%
San Luis Potosí	85.50%	Baja California	72.10%
Hidalgo	84.90%	Tlaxcala	70.90%
Jalisco	84.10%	Querétaro	70.80%
Sonora	83.80%	Tamaulipas*	68.20%
Por cada 100 000 habitantes		Por cada 100 000 habitantes	

\* Los datos de Tamaulipas se tienen que revisar por diferencias respecto a las cifras de otros años. Llama la atención que es ahí donde más se denuncia. Es posible que tenga que ver con el tipo de delitos que se cometan con mayor frecuencia.

FUENTE: México Evalúa (2012).

Una institución particularmente desacreditada ante la opinión pública es la policía. De acuerdo con la *Encuesta Nacional de Cultura Constitucional* (2011), la policía fue la autoridad que obtuvo la calificación más baja en nivel de confianza de la población. La misma encuesta indica que 21.9 por ciento de las personas entrevistadas tiene la percepción de que los policías son quienes violan más las leyes, y 79.6 por ciento opina que la gente está insuficientemente protegida contra el abuso de esta autoridad. La organización México Evalúa, Centro de Análisis

Gráfico 5. Tasa de cambio en el número de denuncias entre 2010 y 2011



FUENTE: México Evalúa (2012).

de Políticas Públicas, en su informe *Seguridad y justicia penal en los estados* (México Evalúa, 2012), revela que, en el ámbito local, el nivel de confianza en la policía preventiva no supera 35 por ciento.

El otro lado de la moneda, referente al mismo fenómeno, refiere que la vocación policial es una de las que menos valora la sociedad. Ahí se conjugan dos elementos preocupantes: por un lado, la falta de dignidad que la sociedad otorga a quienes se desempeñan como policías y, por el otro lado, el alto riesgo que experimentan quienes ejercen esa función. El costo personal que tiene ser policía es, en efecto, elevado –un estudio concluye que el horizonte laboral de un policía suele ser el panteón o la cárcel– y, por lo tanto, un número importante de policías acepta que desempeña esa profesión no por vocación sino por necesidad (Suárez y Azaola, 2006).

En entrevista, Juan Pardinas, director del Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO), comentó que el policía en México está en el

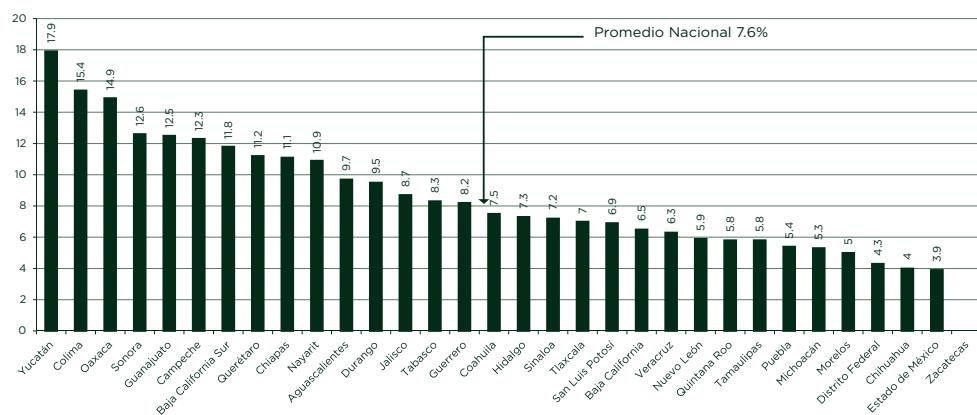
último lugar de estima y es probable que sea uno de los principales sujetos de discriminación de la estructura social. Luego se produce una consecuencia ya mencionada en la introducción del presente reporte: la persona más discriminada, cuando tiene poder, tiende a convertirse en un potente agente discriminador. Dentro de la organización policial imperan códigos informales de supra y subordinación. Esos códigos que rigen las estructuras dominan la mecánica de operación y vuelven

**Tabla 2.** Grado de confianza en instituciones

INSTITUCIÓN	CLASIFICACIÓN
Universidades públicas	7.1
Maestras y maestros	7.0
Ejército	6.8
Medios de comunicación	6.7
Iglesia	6.7
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	6.7
Presidente de la República	6.4
Instituto Federal Electoral	6.3
Gobernador/a de su estado	6.3
Suprema Corte de Justicia de la Nación	6.3
Jueces y magistrados/as	6.0
Tribunales de justicia	5.9
Organizaciones no gubernamentales	5.9
Sindicatos	5.9
Presidentes/as municipales (delegados/as)	5.8
Ministerio Público	5.7
Diputados y diputadas federales	5.6
Partidos políticos	5.5
Servidores públicos	5.4
Policía	5.4

FUENTE: *Encuesta Nacional de Cultura Constitucional* (2011).

**Gráfico 6.** Mayores de 18 años que tienen mucha confianza en la policía preventiva local



FUENTE: México Evalúa (2012).

a las estructuras resistentes al cambio; así lo afirmó en entrevista para este reporte el especialista Ernesto López Portillo. Ahí es precisamente donde se gesta la discriminación: los elementos de la policía que no pertenecen a las estructuras de seguridad de élite son víctimas de discriminación y, en su contacto con la ciudadanía, reproducen esos mismos patrones. El más discriminado, cuando tiene poder, se convierte en un gran discriminador.

Si se quiere atender la raíz de este problema, resultaría urgente redignificar el oficio, primero a partir de su nivel de ingresos, y después promoviendo el reconocimiento social y el trato que reciben las policías dentro de sus corporaciones y de cara a la población.

En resumen, se observa que prevalece en la sociedad una profunda desconfianza hacia el sistema de impartición y administración de justicia. El recelo imperante se funda en diversas percepciones: 1) el ingreso económico es crítico para tener acceso a la justicia; 2) las instituciones encargadas de la administración de justicia son inefficientes; 3) hay corrupción en el sistema de administración e impartición de justicia, y 4) la policía, que es el contacto más directo que tiene la ciu-

dadanza con las autoridades encargadas de la seguridad y la justicia, es la institución más desacreditada. Cuando se hace un análisis del contexto penal en México, se confirma que estas percepciones sociales tienen fundamento en la realidad. Las cifras revelan que el problema de las instituciones no es meramente de comunicación e imagen.

## CONTEXTO PENAL EN MÉXICO

### La policía

Usualmente, el primer contacto de víctimas e inculpados con las autoridades en materia de seguridad es con la policía, en particular la Policía Judicial, que en algunas entidades ahora es llamada Policía Ministerial. Según una encuesta realizada dentro de los reclusorios del Distrito Federal y del Estado de México, 29 por ciento de las personas entrevistadas aseguraron haber sido amenazadas o humilladas, y 35 por ciento declararon que fueron golpeadas o lastimadas por la Policía Judicial (Magaloni, 2009; Bergman y Azaola, 2007).

Otra observación apunta hacia la corrupción de los cuerpos civiles responsables de la seguridad: 19 por ciento de las personas en los

**Tabla 3.** Autoridad y violencia con detenidos

28

Reporte sobre la discriminación

TIPO DE AUTORIDAD	LO AMENAZÓ O LO HUMILLÓ			LO GOLPEÓ O LO LASTIMÓ		
	2002	2005	2009	2002	2005	2009
Policía Preventiva	16%	17%	25%	24%	21%	27%
Policía Judicial	32%	29%	38%	41%	35%	38%
Ministerio Público	6%	9%	12%	3%	4%	5%
Juez	1%	2%	2.5%	1%	0%	0%

FUENTE: Magaloni (2009); Bergman y Azaola (2007).

**Tabla 4.** Autoridad y corrupción

TIPO DE AUTORIDAD	LE PIDIÓ DINERO O PERTENENCIAS AL INTERNO (PORCENTAJE QUE RESPONDÍÓ AFIRMATIVAMENTE, 2002)
Policía Preventiva	19%
Policía Judicial (procuraduría)	22%
Ministerio Público (procuraduría)	7%
Custodio (prisión)	6%
Secretario de Acuerdos (juzgado)	4%
Juez	3%

FUENTE: Bergman y Azaola, 2007, p. 85.

reclusorios responden que la Policía Preventiva les pidió dinero o pertenencias, y la cifra se eleva a 22 por ciento en relación con la Policía Judicial. El 52 por ciento de las personas cree que si hubiera sobornado a los policías que lo detuvieron, hubiera quedado en libertad; 37 por ciento asegura lo mismo al referirse al Ministerio Público, y 27 por ciento hace referencia a los jueces (Bergman y Azaola, 2007, p. 85) (véase el cuadro 4).

Los resultados de las pruebas de confianza aplicadas a las diversas corporaciones confirman lo anterior. Una investigación diferente indica que “más de 60 por ciento de los elementos policiacos no pasaron las pruebas mínimas de confianza y desempeño” (Castaño, 2009, p.16). En muchos casos, la policía es a la vez autoridad y perpetradora de delitos. Lo anterior se infiere de los datos recabados por Bergman y Azaola (2007), especialistas que advierten que “10 por ciento de los acusados de comerciar con sustancias prohibidas señaló que había actuado en complicidad con autoridades, principalmente, policías” (Bergman y Azaola, 2007, p. 86).

En este contexto de violencia y corrupción, la policía, presionada por los superiores para cumplir con ciertas metas en términos de número de detenciones, buscan presuntos delincuentes. Si se estudia

de cerca el perfil de detenidos, se encontrará a cierto tipo de persona: joven y pobre, cuyo estado de indefensión facilita el proceso. Ese primer paso de la discriminación en el proceso penal se explica por la experiencia misma de los policías en la estructura a la que pertenecen (Magaloni, 2009).

A lo anterior se suma el extenso margen de impunidad del que gozan algunas autoridades. A propósito del caso San Salvador Atenco, donde un grupo de mujeres recibió trato abusivo por parte de la policía, el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro (2006) destacó que en México existe un “margen de permisibilidad entre los policías y los encargados de los operativos para atentar o permitir que se atente contra la integridad física y psicosexual (de las y los detenidos) sin tener responsabilidad” (p. 31). Esto a pesar de que en la legislación penal existe el delito de abuso de autoridad, que se persigue de oficio.<sup>7</sup>

## El Ministerio Público

Un segundo momento propicio para la discriminación ocurre cuando el Ministerio Público (MP) debe discernir si solicita o no el ejercicio de la acción penal. Como advierte Emilio Álvarez Icaza en entrevista, si la autoridad la ejerce, no a partir de los elementos probatorios con los que cuenta, sino porque otorga mayor peso a otras valoraciones subjetivas, como la apariencia física, la edad o la clase social, terminará presentándose ante el juez a un potencial inocente. En efecto, si no son las pruebas y los testimonios los que objetivamente constituyen la acción penal, el criterio jurídico del Ministerio Público tiene un alto potencial para ser discriminatorio.

Ana Laura Magaloni (2009) menciona, en su estudio *El Ministerio Público desde adentro*, que los MP a los que entrevistó en el Distrito Federal confirmaron que hay una suerte de “cuota de consignación”. Los

<sup>7</sup> Abuso de autoridad: se asocia comúnmente al uso de un poder otorgado por la posesión de un cargo o función, pero de tal forma que este uso no está dirigido a cumplir las funciones atribuidas a ese cargo, sino a satisfacer intereses personales del individuo que lo ejerce. Este delito está tipificado en el artículo 215 del Código Penal Federal.

ministerios públicos debían consignar determinado número de asuntos al mes, porque de no ser así, quedaban obligados a trabajar doble turno. Si a esta circunstancia se suma otra similar ligada al bono mensual, que con frecuencia reciben los policías preventivos con base en el número de presuntos responsables que ponen a disposición del MP, resulta que lo relevante para ambos agentes del aparato de justicia es encontrar personas que parezcan culpables, sin que, al mismo tiempo, importe probar fehacientemente los hechos delictivos que respaldan su actuación. Ésta puede ser la razón por la que el número de jóvenes pobres detenidos se haya elevado tanto, ya que el segmento de la sociedad al que pertenecen es el que cuenta con menores posibilidades de enfrentar el abuso de autoridad.

Un recurso comúnmente utilizado por el MP es el de obtener confesiones de los detenidos de manera ilegal. De acuerdo con la encuesta de Bergman y Azaola (2007) antes citada, “la mitad de los sentenciados informó haber confesado su participación en el delito debido a que se ejerció sobre ellos intimidación o tortura” (p. 86). Además, 70 por ciento de las personas encuestadas señalaron que no contaron con la presencia de su abogado cuando rindieron su declaración y 72 por ciento mencionaron que no se les explicó nada respecto a su derecho a declarar, en violación clara de los principios relativos a una defensa adecuada (véanse los cuadros 5 y 6).<sup>8</sup>

**Tabla 5.** Al momento de rendir declaración...

AL MOMENTO DE RENDIR SU DECLARACIÓN	2002	2005
No estuvo presente su abogado o la persona de confianza	70%	70%
Se declaró culpable ante el Ministerio Público	34%	28%

FUENTE: Bergman y Azaola, 2007, p. 85.

<sup>8</sup> El derecho a una defensa adecuada está consagrado tanto en el artículo 20 fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

**Tabla 6.** Información a los detenidos

INFORMACIÓN A LOS DETENIDOS	2002	2005
No le explicaron la diferencia entre la fase de acusación y la de juicio	91%	92%
No le informaron de su derecho a no declarar	80%	72%
No le informaron de su derecho a hacer una llamada telefónica	72%	70%

FUENTE: Bergman y Azaola, 2007, p. 85.

Como ya se apuntó, un número muy reducido de delitos son denunciados; en gran medida se debe a que las personas tienen muy poca confianza en que la denuncia tendrá consecuencias. La *Encuesta Nacional Sobre Inseguridad* (2010) revela que 26 por ciento de las personas encuestadas aseguraron haber recibido maltrato por parte del Ministerio Público, y 62.6 por ciento, que no recibieron ningún tipo de servicio por parte de la autoridad.<sup>9</sup> En la misma encuesta se apunta que 31 por ciento de las personas dijeron que nada sucedió después de haber acudido a denunciar. Tal circunstancia podría ser la razón principal de la desconfianza que se le tiene al Ministerio Público.<sup>10</sup> Los datos que se presentan a continuación ilustran todavía mejor el problema. Más de 78 por ciento de la población mexicana no tiene confianza en el Ministerio Público.

La tabla 7 permite observar que la confianza en las agencias del Ministerio Público no necesariamente está relacionada con la canti-

<sup>9</sup> Sobre los servicios que brindó el Ministerio Público a quienes presentaron la denuncia, 62.6 por ciento respondió que no le fue brindada ninguna información. Sólo 15 por ciento dijo que le fue brindada información sobre el proceso de investigación previa. El 9.4 por ciento dijo que le fue brindada alguna asesoría.

<sup>10</sup> Sólo 12.6 por ciento de las personas encuestadas en la ENSI-6 (2009) señalaron tener mucha confianza en los ministerios públicos estatales (México Evalúa, 2009, p. 16).

Tabla 7. Indicadores Ministerio Público

ESTADO	ÍNDICE	AGENCIAS DEL MP POR 100 000 HABS.	% CON MUCHA CONFIANZA EN EL MP LOCAL	% DE EFECTIVIDAD EN DESAHOGO DE INVESTIGACIONES	% CUMPLIMIENTO DE ÓRDENES DE APREHENSIÓN
Baja California Sur	72.28	9.80	21.70	11.80	60.00
Nayarit	70.32	8.20	29.90	21.60	32.50
Sonora	65.09	3.70	21.60	20.40	69.50
Coahuila	61.73	5.00	19.50	31.50	37.60
Chihuahua	59.34	4.30	9.90	42.40	40.80
San Luis Potosí	57.72	8.90	16.90	14.90	31.90
Colima	57.33	1.70	23.20	19.90	58.90
Guanajuato	56.53	3.50	17.30	25.90	48.30
Nuevo León	56.33	2.30	16.00	22.60	57.60
Campeche	52.68	6.10	18.30	9.20	44.20
Zacatecas	52.64	6.40	14.90	18.40	34.80
Sinaloa	52.00	2.90	18.20	16.30	53.90
Querétaro	49.62	2.90	16.10	16.90	50.80
Michoacán	48.89	5.00	10.60	15.30	49.60
Chiapas	48.78	6.40	16.80	14.10	27.10
Tamaulipas	47.06	3.30	15.50	20.20	37.10
Jalisco	45.95	4.20	14.20	9.20	48.70
Morelos	45.78	5.10	7.60	15.00	47.90
Yucatán	44.13	1.50	23.30	7.20	44.40
Guerrero	43.80	3.50	9.10	15.30	49.90
Oaxaca	42.60	3.30	10.50	14.00	46.50
Puebla	42.60	2.10	15.10	13.30	45.40
Hidalgo	42.57	1.90	13.30	20.60	39.30
Tlaxcala	41.61	1.30	17.70	12.60	43.10

Veracruz	41.51	4.20	16.90	10.50	28.00
Tabasco	40.85	2.80	6.90	12.00	57.40
Quintana Roo	37.95	3.60	8.90	2.30	54.60
Durango	36.72	6.80	7.30	5.00	28.10
Distrito Federal	35.33	1.40	5.30	22.10	39.30
Baja California	33.00	1.70	10.20	16.30	28.20
Aguascalientes	30.07	2.80	7.30	14.10	23.40
Estado de México	29.62	1.00	5.70	8.90	47.10
<b>Indicador nacional</b>	<b>2.70</b>	<b>12.60</b>	<b>16.10</b>	<b>42.30</b>	

FUENTES: México Evalúa (2009) con la siguiente información: Agencias del Ministerio Público por cada 100 000 habitantes, obtenida a partir de información publicada en los anuarios estatales del INEGI y en proyecciones de población estatal del Consejo Nacional de Población (Conapo). Porcentaje con mucha confianza en el MP con base en datos del ICESI, 2009. Porcentaje de efectividad en desahogo de investigaciones y porcentaje de cumplimiento de órdenes de aprehensión elaborados con base en información de las procuradurías de los estados, reportada en los anuarios estatales publicados por el INEGI.

dad de agencias<sup>11</sup> ni con la efectividad de las mismas. Por ejemplo, se observa el caso de Yucatán, en el que a pesar de contar con solamente 1.5 agencias por cada 100 000 habitantes y presentar un porcentaje de desahogo de investigaciones mediano de 7.20 por ciento, presenta 23.30 por ciento de confianza en el MP local, cifra alta en comparación con otras entidades federativas.

Cabe insistir en que, debido a la ineficacia, corrupción y prejuicios de la autoridad, las víctimas del delito en México padecen circunstancias graves de discriminación. En consecuencia, uno de los principa-

<sup>11</sup> Se entiende por Agencia del Ministerio Público a la unidad administrativa donde se da trámite a asuntos de procuración de justicia, especialmente al inicio de averiguaciones previas e investigación de delitos en atención a denuncias o querellas.

les objetivos de la reforma penal de 2008 fue precisamente ampliar el catálogo de derechos de las víctimas contenido en el artículo 20 constitucional, al agregar los derechos a intervenir en el juicio, recibir protección del Ministerio Público, contar con el resguardo de sus datos personales e interponer recursos ante la autoridad judicial, incluyendo la posibilidad de impugnar las decisiones del Ministerio Público.

Sin embargo, persiste entre los funcionarios del Ministerio Público la tendencia a reaccionar ante las víctimas con base en estereotipos y prejuicios. Esta realidad convierte a las víctimas de delitos bajo investigación penal en sujetos en situación de vulnerabilidad, y más aún si se trata de mujeres, indígenas, migrantes, niñas, niños y personas jóvenes, pues suelen ser objeto de prejuicios que contribuyen a la impunidad de crímenes cometidos en su contra.

Un caso paradigmático sobre la forma como operó la discriminación contra las víctimas es el de Campo Algodonero,<sup>12</sup> juzgado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos a propósito de la negligencia cometida por el Estado mexicano al investigar las muertes de mujeres ocurridas en Ciudad Juárez, Chihuahua, concretamente de aquellas encontradas en un cementerio clandestino localizado dentro de un antiguo sembradío de algodón.

<sup>12</sup> El 16 de noviembre de 2009, la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictó sentencia en el caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México. En el mes de noviembre de 2001, los cuerpos de tres jóvenes desaparecidas, Claudia Ivette González, Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos, fueron encontrados en un campo algodonero de Ciudad Juárez, Chihuahua. En la demanda que presentó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ante la Corte, alegó la responsabilidad del Estado mexicano por *i*) “la falta de medidas de protección”, *ii*) “la falta de prevención de delitos de género, pese al pleno conocimiento de la existencia de un patrón de violencia que había dejado centenares de mujeres y niñas asesinadas a la fecha de los hechos”; *iii*) “la falta de respuesta de las autoridades frente a la desaparición de las víctimas”; *iv*) “la falta de debida diligencia en la investigación de los asesinatos de las víctimas”; *v*) “la denegación de justicia”, y *vi*) “la falta de reparación adecuada a favor de sus familiares” (CIDH, 2007a, p. 2).

## CASO GONZÁLEZ Y OTRAS MUJERES VS. MÉXICO

### CAMPO ALGODONERO

Ha quedado establecido que al momento de investigar dicha violencia, algunas autoridades mencionaron que las víctimas eran “voladas” o que “se fueron con el novio”, lo cual, sumado a la inacción estatal en el comienzo de la investigación, permitía concluir que esta indiferencia, por sus consecuencias respecto a la impunidad del caso, reproduce la violencia que se pretende atacar, sin perjuicio de que constituye en sí misma una discriminación en el acceso a la justicia. La impunidad de los delitos cometidos envía el mensaje de que la violencia contra la mujer es tolerada, lo que favorece su perpetuación y la aceptación social del fenómeno, el sentimiento y la sensación de inseguridad en las mujeres, así como una persistente desconfianza de éstas en el sistema de administración de justicia.

Demandada ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Campo Algodonero:  
Claudia Ivette González, Esmeralda Herrera Monreal  
y Laura Berenice Ramos Monárrez  
(CIDH, 2007a)

Este tema será tratado más a profundidad en el apartado que corresponde a grupos de población vulnerables ante el proceso penal.

## Defensoría pública

Probablemente el eslabón institucional más débil de todo el proceso penal sea el de la Defensoría de Oficio. De acuerdo con Emilio Álvarez Icaza (2012), 7 de cada 10 personas sentenciadas no ven jamás a su defensor de oficio. Éste es un elemento central que se agrega a la concepción prevaleciente de que la justicia es un privilegio de clase que juega en contra de la población de más escasos recursos. Quien no tiene los medios económicos para sufragar los gastos de una defensa privada queda en manos de la defensoría pública, que es, en gran medida, ineficaz. Por ello se argumenta la persistencia de un “desequilibrio importante durante el juicio entre acusado y acusador en detrimento del primero. Este desequilibrio se explica tanto por la falta de una defensa adecuada, como por la ausencia del juez en la conducción del juicio” (Bergman y Azaola, 2007, p. 86).

El Instituto Federal de Defensoría Pública (IFDP), en su informe de acciones 2011, indica que “en averiguación previa, primera y segunda instancias, los defensores públicos tuvieron a su cargo 176 000 defensas, promovieron 7 595 juicios de amparo, realizaron 97 483 entrevistas a detenidos y asistidos, practicando además 259 000 visitas carcelarias” (IFDP, 2011, pp. 9-10). Lamentablemente, estas cifras no aportan elementos para determinar la calidad de la actuación de la defensoría. Una investigación más exhaustiva de tales datos resulta urgente.

Respecto a los resultados cualitativos, el apartado sobre el índice de efectividad en dicho informe, que consta de un único párrafo, señala que “de acuerdo a los resultados obtenidos por los defensores públicos en las tres fases procedimentales, el índice general de efectividad fue de 49.56 por ciento, el que hay que considerar como elevado, tomando en cuenta el complejo entorno de la justicia penal que se vive en la actualidad” (IFDP, 2011, pp. 9-10). Cabe resaltar que el informe no indica qué se entiende por “efectividad” ni señala en qué consiste ese “complejo entorno” y cómo éste es responsable de la supuesta eficacia de la defensoría. En síntesis, la debilidad institucional de la defensoría pública propicia la desigualdad respecto al trato que reciben las y los procesados por parte de la autoridad, por lo que resulta parte principal de la mecánica discriminatoria.

## Jueces

Con más frecuencia de lo deseable, se presenta ante el juez el caso penal, esperando que sea en los juzgados donde se subsanen los errores, omisiones y violaciones previas. Sin embargo, como advierte Álvarez Icaza (2012), “los jueces suelen no impartir justicia, sino impartir legalidad”. Lamentablemente, la jurisdicción no subsana porque prefiere abdicar de sus facultades como órgano de control de las etapas procesales anteriores. Las y los juzgadores asumen que su tarea es exclusivamente la de determinar si se violó o no la ley, en la creencia errónea de que la ley es neutral y justa por sí misma. Un ejemplo claro de lo anterior es el papel del juez en la figura del arraigo, como se detalla en el recuadro.

A partir de las reformas recientes en materia penal y las relativas a los derechos humanos, la interpretación de la ley debe apegarse, por parte del juzgador, al principio *pro persona*,<sup>13</sup> recientemente incluido en el artículo 1º de la Constitución a través de la reforma en materia de derechos humanos, realizada en junio de 2011, que obliga a los jueces a interpretar la ley en el sentido que mejor proteja los derechos de las personas. La discusión sobre cómo se debe aplicar este principio y sus consecuencias en cuanto a la jerarquía de normas es amplia. Sin embargo, para el interés del presente análisis, basta con decir que es una herramienta que combate la situación de vulnerabilidad de las personas frente al Estado.

Un elemento que ha contribuido a mantener a los jueces bajo la férula de una cultura en exceso legalista ha sido el control concentrado de constitucionalidad, que dejaba en manos de pocas instancias la posibilidad de revisar una ley en función de su constitucionalidad. Como ya se anotó, a partir de las recientes reformas en materia de derechos humanos y de la decisión de la SCJN respecto del caso de Rosendo Radilla, se ha establecido que todos los jueces, federales y locales, tienen la obligación de no aplicar una ley si es contraria a la Constitución o a los tratados internacionales en materia de derechos humanos. A tal situación se le llama “control difuso de convencionalidad” y promete,

<sup>13</sup> La literatura en la materia suele utilizar el término *pro homine*, que de suyo representa una expresión ajena al lenguaje de género.

En el arraigo, los jueces se limitan a conceder valor de acto jurisdiccional a las órdenes solicitadas, diseñadas y ejecutadas por la autoridad investigadora, quien de acuerdo con la ley se convierte en autoridad investigadora y garante de los “derechos del arraigado”, como pone de relieve la redacción del artículo 12 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, reformado el 23 de enero de 2009, que a la letra dice:

**ARTÍCULO 12.** El Juez podrá dictar el arraigo, a solicitud del Ministerio Público de la Federación, en los casos previstos en el artículo 2º de esta Ley [delitos contemplados en el supuesto de delincuencia organizada] y con las modalidades de lugar, tiempo, forma y medios de realización señalados en la solicitud, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, para la protección de personas, de bienes jurídicos o cuando exista riesgo fundado de que el imputado se sustraiga a la acción de la justicia, sin que esta medida pueda exceder de cuarenta días y se realice con la vigilancia de la autoridad, la que ejercerá el Ministerio Público de la Federación y la Policía que se encuentre bajo su conducción y mando inmediato en la investigación.

Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos *et al.*, (2011, pp. 8-9.).

en el futuro, revolucionar la manera en que deciden los juzgados de todos los niveles y materias.

Como ya se señaló en la introducción, el problema de la discriminación en el proceso judicial no es sólo una cuestión de leyes y reglas de interpretación, también es cuestión de prácticas arraigadas por décadas en las instituciones que, a su vez, se ven influidas e influyen en la cultura imperante en la sociedad. Todas afectan la dimensión y gravedad con que el cierre social margina a las personas. El juez confrontado con un caso de violación podrá ser consciente de que es su responsabilidad aplicar la ley que más proteja a la persona y, sin embargo, existe el riesgo de que determine la pena con base en su percepción de la “calidad moral” de la víctima y no a partir de los elementos objetivos que configuran el delito.

## Sistema penitenciario

Una vez concluido el proceso penal, tras dictarse sentencia por parte del juzgador, la autoridad administrativa responsable del sistema penitenciario la ejecutará. Los datos sobre población carcelaria sugieren que los llamados “centros de readaptación social”<sup>14</sup> de nuestro país alojan a una población sospechosamente homogénea: se trata de hombres jóvenes provenientes de sectores económica y socialmente en desventaja.<sup>15</sup> Las características sospechosamente homogéneas de las personas que son procesadas y sentenciadas por el sistema

<sup>14</sup> Cabe anotar que tales instancias no están en el centro sino en la periferia de las comunidades, no sirven para readaptar, porque terminan siendo escuelas para la delincuencia y, por tanto, no suelen ser instituciones eficaces para reintegrar a la sociedad. En resumen, su nombre es un eufemismo que esconde una realidad grave y discriminatoria.

<sup>15</sup> Es relevante señalar que hay diferencias importantes en las características sociodemográficas de los procesados por tipos de delito que aquí no se toman en cuenta. Asimismo, hay diferencias importantes por entidad federativa.

Una parte importante de la información incluida en este texto proviene de la Tercera Encuesta a Población en Reclusión, realizada por el CIDE en el DF y el Estado de México. Dichas entidades tienen población en reclusión con características sociodemográficas distintas a las del resto del país. Por ejemplo,

de justicia penal sugieren que en México hay una discriminación de hecho, es decir, una generada por las normas de derecho penal que no presentan sesgos aparentes en su formulación legal, pero sí en su aplicación (Pérez Correa, 2011, p. 9). La supuesta neutralidad de la ley y su aplicación ciega por parte del juez invisibilizan y, por lo tanto, perpetúan esta situación.

Sobre la edad de las personas procesadas y sentenciadas, Pérez Correa señala que, de acuerdo con las estadísticas judiciales en materia penal del INEGI,<sup>16</sup> 65 por ciento (78 469) de las personas sentenciadas en 2010 en el fuero común<sup>17</sup> (120 177), tenían entre 18 y 34 años. En el fuero federal, 62.2 por ciento tenía entre 18 y 34 años. Ese mismo año, 62.1 por ciento de los procesados (157 836) tenía entre 18 y 34 años. Dentro de este segmento etario, la mayoría (38.5 por ciento) rondaba entre 20 y 29 años. En el fuero federal,<sup>18</sup> la cifra es parecida: 62.2 por ciento tenía entre 18 y 34 años (Pérez Correa, 2011, p. 13). La pregunta es inevitable: ¿por qué el sistema penal mexicano encuentra responsables a los jóvenes por encima del resto de la población, cuando se trata de hallar a los responsables de la comisión de delitos?

Respecto al nivel educativo de las personas en la cárcel, las estadísticas judiciales en materia penal del INEGI<sup>19</sup> muestran que la escolaridad de las personas procesadas y sentenciadas para el resto del país es sumamente baja. Del total de personas procesadas en el fuero común en 2010 (157 836), 35.9 por ciento estudió primaria o menos. En el fuero federal, 37.3 por ciento de las personas en la cárcel estudió primaria o menos. Del total de personas sentenciadas ese año (120 177), 38 por

los estados encuestados muestran niveles de escolaridad superior a la media nacional. De acuerdo con el INEGI, el promedio nacional para 2009 fue de 8.6 grados de escolaridad, lo que significa segundo de secundaria. El DF ocupaba, ese año, el primer lugar en escolaridad con un promedio de 10.5 grados escolares cursados, y el Estado de México, el décimo, con 9.1 grados de escolaridad en promedio (Azaola y Bergman, 2009, p. 10).

<sup>16</sup> Véase INEGI, “Estadísticas judiciales en materia penal”. Disponible en <<http://www.inegi.org.mx>>.

<sup>17</sup> El fuero común se refiere a la competencia de las entidades federativas, opuesto al fuero federal.

<sup>18</sup> El fuero federal se refiere a la competencia de la Federación, que a su vez tiene capacidad de atracción sobre asuntos del fuero común.

<sup>19</sup> INEGI, “Estadísticas judiciales en materia penal”, *op. cit.*

ciento estudió primaria o menos. En el fuero federal, 39.4 por ciento obtuvo ese mismo nivel de escolaridad (Pérez Correa, 2011, p. 14).

Aunque es necesaria más información que ayude a entender mejor el perfil sociodemográfico de las personas en prisión, distintos estudios realizados en población carcelaria, en especial de tipo cualitativo,<sup>20</sup> confirman lo que la información cuantitativa aquí mostrada señala: que en las cárceles mexicanas abundan individuos de frágiles condiciones socioeconómicas y familiares, que crecieron en contextos de marginalidad, informalidad y violencia, que no han sido incluidos ni contenidos por el sistema social antes de llegar a esta instancia y que pertenecen al estrato etario más joven y, por tanto, más indefenso frente al abuso de autoridad (Pérez Correa, 2011, p. 17).

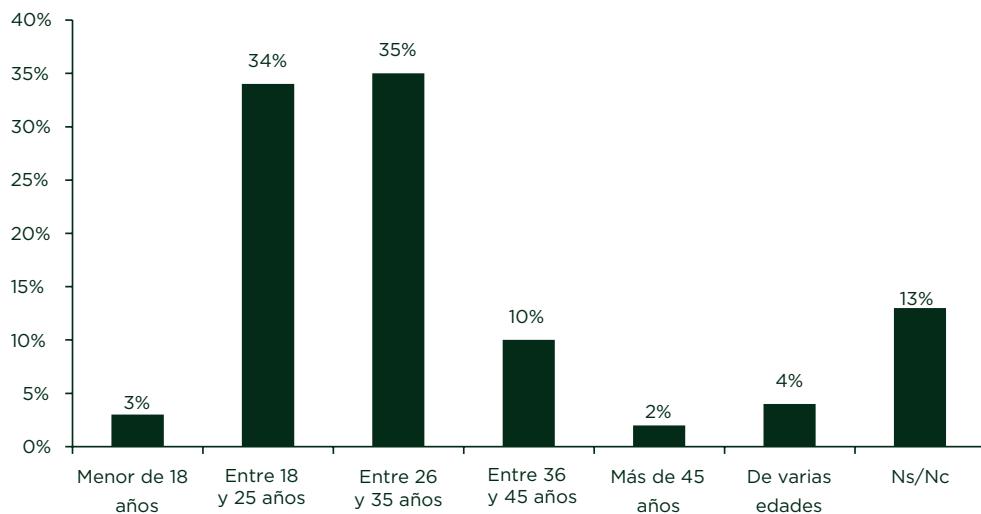
Las causas del perfil homogéneo en la población carcelaria pueden ser diversas. Una posible explicación –un tanto aventurada– es que sean los jóvenes quienes más delitos cometan, y que por ello sean los más sancionados.

De hecho, al ser interrogados sobre las características de sus victimarios, las personas víctimas encuestadas por la *Encuesta Nacional Sobre Inseguridad* (ENSI, 2010) respondieron en 93 por ciento de los casos que el(los) delincuente(s) era(n) hombre(s), 1 por ciento dijo que era mujer y 3 por ciento sostuvo que se trataba de hombre y mujer (ENSI, 2010). También, como muestra el gráfico 2, se trata principalmente de hombres jóvenes de entre 18 y 35 años (en 69 por ciento) (Pérez Correa, 2011, p. 18).

A partir de esta información, podría decirse que si los jóvenes están en la cárcel, es porque, efectivamente, son ellos quienes mayormente cometen actos criminales. Sin embargo, hay un argumento que debilita esta presunción: las estimaciones que se han realizado sobre la efectividad del sistema de justicia penal calculan que sólo 1.7 de los delitos que se cometen son sancionados (Zepeda, 2008). Es decir, hay en el país una impunidad estimada de 98.3 por ciento. Resulta, por tanto, difícil sostener que quienes cometen delitos están en la cárcel. ¿Acaso se llega a la cárcel también por razones distintas a la comisión

<sup>20</sup> Véase por ejemplo, Observatorio Latinoamericano de Prisiones (2007); Marcela Briseño (2006); Elena Azaola y Cristina Yacamán (1996); Marcelo Bergman y Elena Azaola (2007), y José Librado y Manuel Iturrealde (2011).

Gráfico 7. Edad de las y los sentenciados



FUENTE: Pérez Correa (2011).

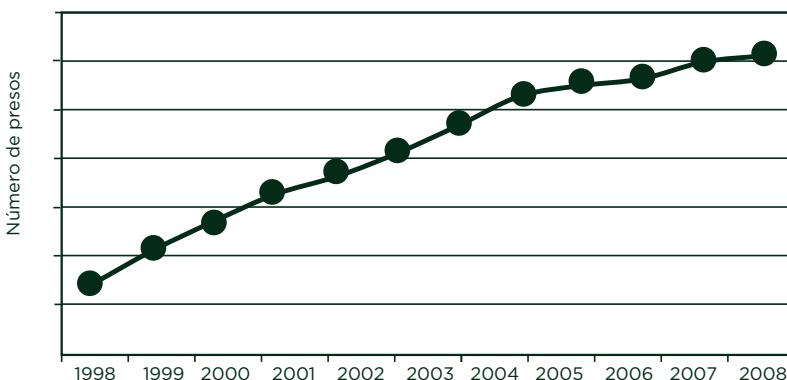
de un delito? De ser así, se está en presencia de una mecánica sistemática que encierra a los jóvenes más pobres por circunstancia de vulnerabilidad y no porque se haya probado la responsabilidad.

El siguiente problema a tratar es el de la sobre población en las cárceles. Para diciembre de 2011 había 418 centros penitenciarios con 230 943 reclusos y con capacidad para 187 752 presos, lo cual habla de una sobre población de 43 191 personas, 18.7 por ciento del total de la población penitenciaria.<sup>21</sup>

Esta sobre población, que provoca hacinamiento y violaciones graves a los derechos de las personas privadas de su libertad, se atribuye principalmente a la lentitud del sistema de administración de justicia (ya que muchos presuntos culpables se encuentran detenidos durante el tiempo que dura su proceso penal), a la pobreza (por no poder pagar los gastos de una defensa apropiada o por no poder pagar la fianza, lo cual resulta muy grave debido a la deficiente defensoría de oficio) (García, 2010, p. 267) y a que ha habido varias reformas legales que limitan

<sup>21</sup> Véase Estadísticas del Sistema Penitenciario Nacional (SSP, 2011).

Gráfico 8. Incremento de población penitenciaria



FUENTE: Pérez Correa (2012), con datos obtenidos de 1998-2008, *Estadísticas históricas de México*, 2009; INEGI, 2010, en *Estadísticas del Sistema Penitenciario Federal 2010*.

las posibilidades de acceder a la libertad bajo fianza o a beneficios de preliberación.<sup>22</sup>

De acuerdo con las cifras que arroja la encuesta realizada a reclusos (Azaola y Bergman, 2007) en los establecimientos penitenciarios del Distrito Federal y del Estado de México, se observa “que 26 por ciento de los internos aseguró que no dispone de suficiente agua para beber; 63 por ciento considera que los alimentos que les proporcionan son insuficientes; 27 por ciento señaló que no recibe atención médica cuando la requiere”. Además, “sólo 23 por ciento dijo que la institución le proporciona los medicamentos que necesita; un tercio de los presos opinan que el trato que reciben sus familiares cuando los visitan es ‘malo’ o ‘muy malo’; 72 por ciento dijo que se siente menos seguro en

<sup>22</sup> El artículo 19 de la Constitución, reformado en 2008, establece un listado más amplio de delitos por los cuales el o la juez deberá dictar de manera oficiosa la prisión preventiva. Artículo 19: “El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud”. Asimismo, la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro (conocida como Ley Antisecuestro) restringe el derecho de las personas acusadas por delitos en materia de secuestro a acceder a beneficios de preliberación.

la prisión que en el lugar donde vivía antes, y 57 por ciento dijo descubrir el reglamento del centro" (citado en García, 2010, p. 255).

Por un lado, el Estado adopta el modelo de readaptación social y, por otro, niega sistemáticamente los derechos a la educación y el trabajo a la población penitenciaria. No hay programas educativos serios (son las propias personas reclusas quienes enseñan a las demás) ni iniciativas de reinserción laboral. La falta de acceso al trabajo, además, redonda en la imposibilidad de las personas reclusas de mantener a sus familias, perpetuando así el círculo vicioso de la pobreza y la marginación hasta sus descendientes. Tal y como afirma Patricia Colchero en entrevista para este reporte, la estancia en una cárcel sólo debería implicar la pérdida del derecho a la libertad, así como a votar y ser votado; las demás prerrogativas ciudadanas, como el derecho al trabajo, a la educación o a la salud, deberían mantenerse intocadas.

Otra característica nefasta de los penales mexicanos es el autogobierno. Se observa reiteradamente

la existencia de grupos de poder, fuertemente armados, compuestos por reclusos que controlan el tráfico de enervantes, la venta del licor, la prostitución, que además venden protección y seguridad a otros internos, y que incluso ofertan muchos de los servicios que deberían ser otorgados gratuitamente a la población interna: agua, electricidad, camas, colchonetas, uso de teléfono, de los servicios sanitarios y de los espacios para visita íntima; cuando los pagos no son requeridos por los custodios, éstos deben ser pagados a los mismos presos que ostentan el poder al interior de la prisión (García, 2010, p. 312).

45

Como elementos esenciales del funcionamiento del autogobierno carcelario imperan la corrupción y la violencia: "la luz, el aseo, el alimento, la ropa, el sexo, la libertad, está sujeto a minuciosa tarifa". Aunado a ello, la violencia dentro de los penales es brutal. La cantidad de custodios –guardias– en las cárceles es insuficiente en proporción a la población carcelaria. También los custodios terminan siendo cómplices de la violencia (García, 2010, p. 324).

“

Es inaceptable para esta Comisión Nacional (CNDH), el hecho de que existan centros de reclusión en los que, además de la falta de separación entre procesados y sentenciados, se permita que los internos y las internas convivan en las áreas comunes, e incluso que comparten los mismos dormitorios, lo que da lugar a la existencia de comercio sexual y a que se destine a las mujeres al servicio doméstico de los varones”.

*Informe especial sobre la situación de los derechos humanos en los centros de reclusión de la República Mexicana, dependientes de gobiernos locales y municipales (CNDH, 2004).*

A manera de conclusión, vale la pena tomar la sentencia del jurista Alfonso Velázquez, obtenida de su texto *Nuevo sistema de justicia penal para México*:

la idea de readaptación social resulta utópica debido a la falta de infraestructura de los establecimientos y a la deplorable condición de las prisiones, las que además padecen una sobre población alarmante. En su interior existe un autogobierno intransigente, y por supuesto se encuentra presente la corrupción en todas sus manifestaciones; tráfico de drogas, violencia incontrolable y otros aspectos que conllevan una vida para las personas recluidas verdaderamente infrahumana (Velázquez, 2009, pp. 55-56).

## ALGUNAS CONCLUSIONES PRELIMINARES: INEFICACIA, INJUSTICIA Y CORRUPCIÓN

El sistema penal es ineficaz: los delitos más graves quedan impunes; los casos que han ganado relevancia en la opinión pública refuerzan la

percepción negativa que se tiene de quienes intervienen en el proceso penal; prácticamente todo aquel que por alguna razón resulta involucrado, termina siendo víctima de la violencia y la corrupción. Entre tanto, se incrementan los delitos graves en todo el territorio nacional, crece la violencia y persiste la impunidad: de 100 por ciento de los delitos cometidos, 20 por ciento son investigados, 9 por ciento llegan a un juez y sólo 1 por ciento se castigan (Ch y Rivera, 2012).

Cabe insistir en que la presión sobre los mandos policiales y el Ministerio Público para simular eficacia (Magaloni, 2009) actúa como incentivo perverso: la consecuencia es que se busca investigar delitos de poca cuantía, que presuntamente serán cometidos por personas de nivel socioeconómico bajo, quienes no denunciarán la tortura, violencia y extorsión. La baja eficiencia de las policías y los ministerios públicos, la falta de entrenamiento para realizar investigaciones reales, la escasez de recursos y la corrupción dentro de las instituciones hace que el sistema esté volcado hacia los “casos fáciles”, es decir, casos menores ocurridos en flagrancia. Ante la presión social y la que imponen los mandos superiores, los policías buscan detenciones rápidas y numerosas. Esto se comprueba al observar a la población encarcelada: se trata principalmente de acusados de delitos ocurridos sin violencia o de delitos sin concurrencia (es decir, no se cometieron otros delitos adicionales).

Se detiene, procesa y castiga a quien menos tiene: menos ingreso, menos educación, menos contactos sociales. Se detiene a quien está en la calle y parece sospechoso, el más fácil de capturar, sin importar el peligro social que pudiera representar o la gravedad del delito que se cometió. El arresto y posterior encarcelamiento de estas personas, en su mayoría jóvenes, no es producto de investigaciones policiales exhaustivas, sino de actos prácticamente fortuitos de aplicación de la ley. Normalmente son los jóvenes quienes están en la calle y resultan culpables a modo, sujetos disponibles para el lucimiento de los operadores del sistema de justicia penal.

A continuación se analizará la manera cómo el sistema penal victimiza a quienes pertenecen a ciertos grupos específicos. Aquí se busca mostrar la manera como el proceso penal (sus leyes, instituciones y operadores) reproduce prácticas discriminatorias en contra de personas que pertenecen a ciertos grupos en situación de discriminación.

## MUJERES

Las mujeres como acusadas, como sentenciadas y como víctimas del delito son persistentemente discriminadas. El sistema penal tiene profundas fallas que las mujeres se ven agudizadas. Respecto al género, las instituciones penales suelen no actuar en un marco de legalidad, sino a partir de los prejuicios y estereotipos que inciden en sus funcionarios; quienes deben regirse por códigos y reglamentos, suelen dejarlos a un lado si se trata de mujeres.

### Mujeres víctimas del delito

En 1994 entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), a raíz del cual decenas de maquiladoras crecieron en número en las ciudades fronterizas para surtir los mercados canadiense y estadounidense. Entre las poblaciones más afectadas está Ciudad Juárez, Chihuahua, que, por su cercanía con Texas, nunca antes había visto tal cantidad de migrantes provenientes de otros estados de México y de Centroamérica, que acudieron a esa ciudad en busca de trabajo o, eventualmente, de una oportunidad para cruzar la frontera.

Desde el punto de vista del gobierno de finales de siglo, Ciudad Juárez debía ser un caso de éxito para México: una ciudad moderna que crearía oportunidades de empleo y que contaría con la infraestructura necesaria para competir con Estados Unidos. En ese entonces difícilmente se podría haber previsto que ese lugar, estratégicamente situado, se iba a convertir en una región tan azotada por la violencia.

No se trata de hacer un recuento detallado de los casos documentados de homicidios de mujeres ocurridos desde 1993 –aunque cada uno de ellos merecería atención detallada y especial–, sino de resaltar los elementos que tienen en común: el perfil de las víctimas, la saña con que fueron cometidos los delitos y la negligencia de las autoridades.

El ambiente permisivo, creado por la impunidad que a su vez es resultado de la poca importancia que le dan las instituciones a la vida e integridad física de las mujeres, dieron lugar a que se perpetuaran los delitos contra ellas y a que se agudizaran las condiciones estructurales de violencia. Ciudad Juárez no es hoy excepción, sino una previsible

ventana al futuro para conjurar lo que puede ocurrir y, de hecho, está ocurriendo en el resto del país. Si la misoginia y la discriminación estructural contra las mujeres son circunstancia persistente, el país verá una multiplicación de situaciones similares. Ya va encaminado en esta dirección el Estado de México, con 922 casos de feminicidio ocurridos de enero de 2005 a agosto de 2010,<sup>23</sup> cifra hoy muy superior a la alcanzada en cualquier otro estado de la república.

¿Qué nos dice Ciudad Juárez de la violencia contra las mujeres? En primer lugar, advierte que las mujeres son consideradas como inferiores a los hombres. Por esta razón, a pesar de los años de activismo feminista y presión internacional, los casos de homicidios de mujeres en Juárez no se resuelven. Por absurdo que parezca, con frecuencia se señala a las mujeres como “provocadoras” de los delitos de los cuales son víctimas. Culpar a las mujeres víctimas del delito es particularmente común en los delitos sexuales, en los que se señala a los hombres como seres de instintos irrefrenables, sujetos que, por razones misteriosas, no pueden actuar racionalmente. Sin mediar explicación, con más prejuicio que argumento, la responsabilidad del delito se transfiere del perpetrador a la víctima.

La máquina discriminatoria acentúa su acción cuando a su cuadridad de mujer se añade la de ser niña, adolescente, indígena, trabajadora sexual, pobre o adulta mayor. Cabe aclarar aquí que la violencia contra las mujeres no es solamente una práctica de bandas criminales, sino que se da en el seno de las familias, en los trabajos, en las calles, en el transporte, en las escuelas.

Como ya se advirtió, las autoridades –tanto la policía, como el Ministerio Público y el juzgado– desempeñan un papel central, puede decirse que de cómplices, en la perpetración de tales crímenes, pues el trato discriminatorio y la omisión de castigo contribuyen crecientemente a que los delitos se repitan una y otra vez. No sobra aquí subrayar que esta tragedia ha contribuido, al menos, a generar conciencia sobre tan penosísima situación en todo el país. Una de las consecuencias más importantes de esa conciencia fue la reciente tipificación del delito de feminicidio.

<sup>23</sup> Datos de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A. C.

El desarrollo del derecho penal, cuando deriva en una evolución para enfrentar actos discriminatorios hacia las mujeres, puede ser identificado a partir de dos fases:

La primera es aquella en la que se erradican del derecho penal principios y textos que abiertamente vulneran los derechos de las mujeres. Cabe, en este contexto, exemplificarlo con formulaciones legales que, en México, todavía exigen de la víctima una cierta actitud, como es el caso de la tipificación del delito de estupro del Código Penal para el Estado de Baja California, que señala en su artículo 182: “Al que realice cópula con mujer de catorce años de edad y menor de dieciocho, *casta y honesta*, obteniendo su consentimiento por medio de la seducción o el engaño se le impondrá de dos a seis años de prisión y hasta cien días de multa”. ¿Qué autoridad puede sinceramente juzgar cuando se está en presencia de una mujer “casta y honesta”? O dicho con mayor precisión, ¿qué tiene que ver la castidad o la honestidad con el delito de estupro? Los prejuicios trasladados a la ley son actos intolerables de una sociedad lastrada por su ánimo discriminador.

Otra muestra de lo afirmado son los preceptos que pretenden reducir la pena al victimario, como por ejemplo la señalada en el mismo Código Penal que en su artículo 183 advierte: “no se procederá contra el estuprador, sino por queja de la mujer ofendida o de sus padres, (o) a falta de éstos, de sus representantes legítimos; pero cuando el delincuente se case con la mujer ofendida, cesará toda acción para perseguirlo o se extinguirá la sanción impuesta”. La disminución de la capacidad jurídica de la menor para ejercer su derecho a denunciar es inadmisible. La suerte de contar con padres o tutores no debería influir, en forma alguna, sobre el destino de quien haya sido acusado por estupro.

En la primera fase de desarrollo del derecho penal para proteger eficazmente los derechos de las mujeres, se tiende a hacer un esfuerzo por eliminar todos los sesgos con objeto de alcanzar la igualdad de las mujeres frente a la ley y frente al Estado. Sin embargo, tal cosa es insuficiente, ya que, aun igualando las condiciones, los tipos penales llegan a invisibilizar la realidad. Por ejemplo, si el homicidio intencional no reconoce que en tal acto pudieron haber elementos puntuales de odio contra la víctima por razón de su sexo, y que esa

circunstancia se ha generalizado, como en los casos ya mencionados de Ciudad Juárez y el Estado de México, la justicia hará un pobre papel.

De ahí que, en una segunda fase, se observe la suma de agravantes a la acusación que, en los hechos, exhiban los elementos referidos de odio que realmente concurrieron en la comisión del delito. Ya previamente, en la legislación mexicana, han sido considerados como agravantes la comisión de un homicidio en contra del padre –éste se tipifica como parricidio– o de una hija o hijo, denominado como infanticidio. A partir de esta lógica jurídica tiene sentido defender el feminicidio como un tipo penal particular que merece atención especial por parte de las y los juzgadores.

El primer elemento que hace relevante el feminicidio como figura jurídica es que los homicidios de mujeres tienen patrones y se dan en contextos distintos a los de los hombres. Así, según un estudio de las Naciones Unidas,

a diferencia de las tasas de homicidios masculinos –los que alcanzan sus valores más altos entre los 18 y los 30 años de edad (*sic*), y descienden notablemente después de los 40–, los homicidios de mujeres tienen varias crestas. Una muy notoria y lamentable es la que va del nacimiento hasta los cinco años de vida, donde se concentra casi 10 por ciento de estos hechos. Otro pico, el más pronunciado, se ubica entre los 15 y los 29. A partir de los 30 años y hasta los 40, los homicidios femeninos se estacionan en una meseta alta (de 15 por ciento a 18 por ciento) y finalmente, las mujeres de la tercera edad también son victimizadas por este flagelo, ya que después de los 60 años se registran más defunciones femeninas con presunción de homicidio que masculinas (ONU-Mujeres *et al.*, 2011).

Las diferencias no sólo son respecto de las edades. De acuerdo con la ONU, en “dos tercios de los homicidios, los hombres mueren por agresiones con armas de fuego, mientras que en los asesinatos de mujeres es más frecuente el uso de medios más primitivos y brutales, como el ahorcamiento, estrangulamiento, sofocación, ahogamiento e inmersión; y los objetos cortantes se usan tres veces más que en los asesina-

tos de los hombres. Asimismo, la proporción en que son envenenadas o quemadas las mujeres triplica a la de los varones".<sup>24</sup>

El feminicidio, de acuerdo con el Observatorio Ciudadano de Feminicidios, se da cuando hay "asesinatos violentos de mujeres cometidos por la misoginia, la discriminación y el odio hacia este género (*sic*), donde familiares o desconocidos realizan actos de extrema brutalidad sobre los cuerpos de las víctimas, en un contexto de permisividad del Estado que, por acción y omisión, no cumple con su responsabilidad de garantizar la vida y la seguridad de las mujeres".<sup>25</sup>

Así, la tipificación del feminicidio incide en la forma en que la autoridad trata los delitos cometidos contra mujeres, pues contextualiza el caso, responsabiliza al Estado al visibilizar la impunidad e implica una diferencia en la manera en que se maneja todo el caso, incluyendo, por ejemplo, algunos procedimientos forenses sobre el cuerpo de la víctima.

Como ejemplo de la tipificación de este delito, se presenta el artículo 148 *bis* del Código Penal del Distrito Federal, en el que se define que comete el delito de feminicidio quien, por razones de género, priva de la vida a una mujer. Las razones de género existen cuando se presente cualquiera de los siguientes supuestos: *i*) la víctima presente signos de violencia sexual, *ii*) a la víctima se le hayan infligido lesiones degradantes, infamantes o mutilaciones, *iii*) existan datos que establezcan que se han cometido amenazas, acoso, violencia o lesiones en contra de la víctima, *iv*) el cuerpo de la víctima sea depositado en un lugar público, y *v*) la víctima haya sido incomunicada antes de su fallecimiento.

La siguiente tabla muestra las 10 entidades federativas que ya tipificaron este delito:

<sup>24</sup> Ficha argumentativa para la incorporación del delito de feminicidio en el Código Penal del Distrito Federal y reformas en Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal. Disponible en <<http://observatoriofeminicidiomexico.com/fichafeminicidiodf.pdf>> (fecha de consulta: marzo 25 de 2012).

<sup>25</sup> *Idem*.

**Tabla 8.** Entidades federativas que han tipificado el delito de feminicidio

ESTADO	FECHA DE INCLUSIÓN
Estado de México	Marzo de 2011
Guanajuato	Mayo de 2011
Morelos	Junio de 2011
Tamaulipas	Junio de 2011
San Luis Potosí	Julio de 2011
Guerrero	Julio de 2011
Colima	Agosto de 2011
Veracruz	Agosto de 2011
Distrito Federal	Agosto de 2011
Durango	Noviembre de 2011

FUENTE: elaboración propia.

Cabe aclarar que en Chihuahua no se tipificó el feminicidio, pero se ampliaron las penas para quien priva de la vida a una mujer o niña:

Artículo 126. Cuando la víctima del delito de homicidio sea del sexo femenino o menor de edad, se aplicarán las penas previstas en el segundo párrafo del artículo anterior.

Si además del homicidio, se cometan en perjuicio de la víctima otros delitos, deberá imponerse pena por cada delito cometido aun y cuando con ello se exceda el máximo de la pena de prisión.

En el caso de Coahuila, una de las causas del homicidio calificado es:

Artículo 350. Circunstancias calificativas de homicidio y lesiones. Se entiende que el homicidio y las lesiones son calificados cuando concurra cualquiera de las circunstancias siguientes:

II. Motivos depravados. Cuando se cometan por motivos depravados; placer; codicia; o por odio racial, de género, de preferencia sexual o religiosos.

Las Cámaras de Diputados y Senadores trabajaron en la tipificación de este delito, con la reforma al Código Penal Federal que establece en el artículo 325: “Comete el delito de feminicidio quien prive de la vida a una mujer por razones de género”.

Cabe insistir en que la tipificación del feminicidio no sólo tiene consecuencias para el victimario, sino en que también deriva en mandatos para la autoridad que investiga, realiza la averiguación previa, pone a disposición y sentencia. Es decir, asigna responsabilidades a la autoridad policial, ministerial o jurisdiccional para evitar que en su actuación revictimicen a las mujeres y sus familias. En este contexto debe ser valorado también el código de comportamiento que siguen las y los peritos cuando realizan exámenes psicológicos o ginecológicos con el fin de probar los dichos de la persona denunciante (Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A. C., 2006, p. 31). A este respecto vale la pena mencionar el criterio según el cual la declaración imputativa de las y los ofendidos, en los delitos de tipo sexual, tiene mayor importancia en virtud de que, por lo general, siempre se llevan a cabo sin la presencia de testigos.

En adelante, deberían contribuir a mejorar la experiencia de las mujeres en el proceso penal las reformas recientes en materia de derechos humanos, las leyes que promueven la igualdad entre hombres y mujeres, las leyes contra la trata de personas, la tipificación del feminicidio a niveles local y federal, y la elaboración de políticas públicas y presupuestos con perspectiva de género.

## Violencia intrafamiliar

La violencia intrafamiliar abarca todos aquellos actos violentos (empleo de fuerza física, acoso, intimidación, etc.) que se producen dentro del hogar. En México, las mujeres son quienes más sufren este tipo de violencia. De acuerdo con datos del INEGI, obtenidos en la *Encuesta sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares, Endireh* (2006), de un total de 21 631 993 de mujeres casadas o en pareja, el mayor porcen-

taje de violencia (16.5 por ciento) lo padecen las mujeres mayores de 55 años. Sin embargo, al analizar la violencia con incidentes, resultan más afectadas en el ámbito psicológico las mujeres entre 30 y 39 años de edad.

**Tabla 9.** Mujeres de 15 años y más, casadas o unidas por grupos quinquenales de edad, según condición y tipo de violencia hacia ellas por parte de su pareja en los últimos 12 meses (2006)

GRUPOS QUINQUENA- LES DE EDAD	TOTAL	SIN INCIDENTES	CON INCIDENTES			
			EMOCIONAL	ECONÓMICA	FÍSICA	SEXUAL
Estados Unidos Mexicanos	21 631 993	12 883 249	6 927 327	4 955 279	2 213 941	1 292 127
15 a 19 años	639 830	329 513	253 500	202 780	101 974	36 267
20 a 24 años	1 941 345	987 087	746 587	596 534	265 965	92 774
25 a 29 años	2 585 705	1 459 379	883 967	660 105	299 071	118 977
30 a 34 años	3 070 705	1 681 467	1 117 059	791 652	338 480	195 465
35 a 39 años	3 093 334	1 766 874	1 050 343	751 431	321 335	217 641
40 a 44 años	2 652 956	1 604 918	818 867	605 520	252 185	178 517
45 a 49 años	2 332 127	1 443 223	713 006	473 504	197 397	154 906
50 a 54 años	1 740 678	1 092 542	523 310	365 983	161 630	118 397
55 años y más	3 574 608	2 517 989	820 270	507 770	275 486	179 183
No especificado	705	257	418	0	418	0

Nota: La suma de los tipos de violencia no coincide con el total de mujeres violentadas, pues cada mujer puede padecer uno o más tipos de violencia.

FUENTE: *Endireh* (INEGI, 2006).

Fecha de actualización: viernes 6 de noviembre de 2009.

Frecuentemente, este tipo de violencia no se denuncia. Hay una diversidad de razones para ello; sin embargo, para efectos del presente trabajo, la más importante es que hay poco apoyo institucional para las víctimas de violencia intrafamiliar. Para sustentar esta afirmación, Emilio Álvarez Icaza (2012) explica, en entrevista, que no hay condiciones de protección institucional satisfactorias para las mujeres. Es frecuente que el Ministerio Público influya para que la víctima no denuncie, aduciendo que, seguramente, después de este hecho ella perdonará la ofensa.

Con excepción de Aguascalientes, Chiapas y Chihuahua, el resto de las entidades federativas tiene alguna ley de familia para sancionar la violencia intrafamiliar. Sin embargo, una vez más, la discriminación por género conduce a un tratamiento más duro hacia las mujeres que hacia los hombres. Como se observará en el siguiente apartado, hay una diferencia de seis años en las condenas a mujeres por homicidios cometidos contra sus familiares en comparación con las dictadas a los hombres por este mismo tipo de delitos.

## La responsabilidad penal de las mujeres

Persiste en la sociedad el estereotipo de la mujer inocente, pura y maternal. Esta visión asigna a las mujeres la carga de la bondad, la cual condiciona el acceso a sus derechos. La consecuencia más notable para este análisis es que debido a esa visión estereotipada, el sistema penal trata a las mujeres que cometen delitos con más severidad que a los hombres.

Irma Cavazos (2005), en su obra *Mujer, etiqueta y cárcel*, asegura que aquí y ahora es peor ser mujer que hombre, y más aún ser mujer presa que hombre preso, ya que a las mujeres se les juzga no sólo por el hecho punible, sino además por su actitud, su moral, su nivel social, etcétera. Por tanto, son juzgadas por un derecho premoderno, porque reprime en forma reiterada las actitudes de dicha época. Desde este criterio, las variables son inconstantes y por lo mismo no son controlables, ni al momento de juzgar y menos aún en la aplicación de la pena. En cambio, en el caso de los varones, la variable es la misma y se considera constante en

todo momento, lo que permite una mayor seguridad, por lo menos jurídica (pp. 194-195).

Por otra parte, la inclusión o exclusión de conductas delictivas de los códigos penales puede afectar la equidad de género. Tal es el caso de la penalización del aborto, la penalización de la violación o, de nuevo, las normas que prohíben (o no) la violencia familiar. Además existen diferencias en la aplicación de las normas penales que definen las razones por las que se acusa y procesa a hombres y mujeres en el sistema de justicia penal.

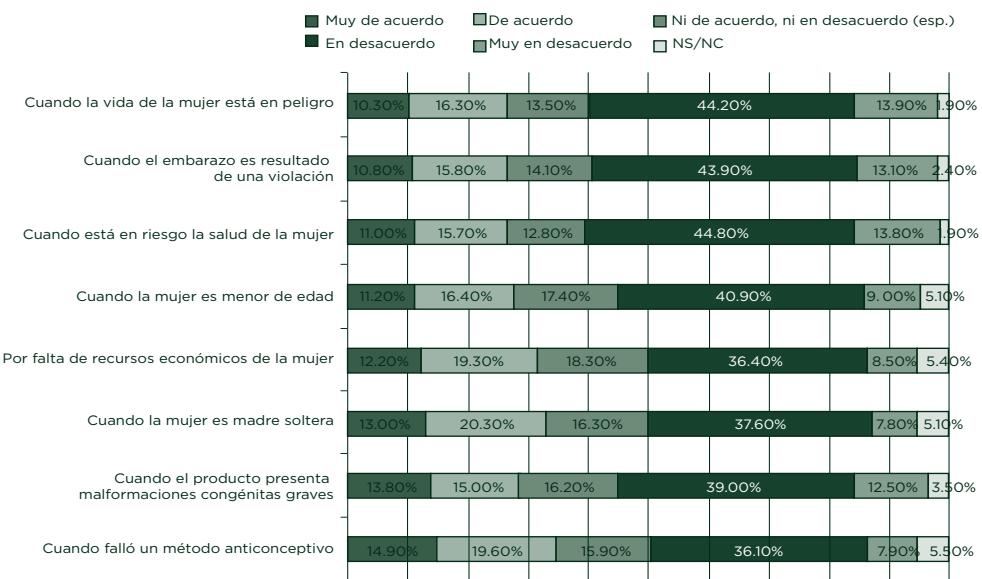
El tema del aborto es un buen ejemplo. Por una parte, la *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, Enadis* (2010), encontró que “casi 60% de la población en México se manifiesta parcial o totalmente en desacuerdo [con] que una mujer pueda abortar si lo desea”. Ahora bien, se observa una clara división en la percepción de la población en torno a la imposición de un castigo para las mujeres que aborten: 44.9% se opone a que las mujeres que abortan sean castigadas penalmente.

En la *Encuesta Nacional sobre Cultura Constitucional* (2011), anteriormente citada, señala que, aun si 4 de cada 10 personas está en desacuerdo con el aborto, la inmensa mayoría está también en desacuerdo o muy en desacuerdo con que se criminalice a las mujeres (véase el gráfico 9).

Entre estos argumentos aparece de nuevo la distinción en severidad de las sentencias aplicadas a hombres y mujeres (Azaola, 1996; Pérez Correa, 2012).

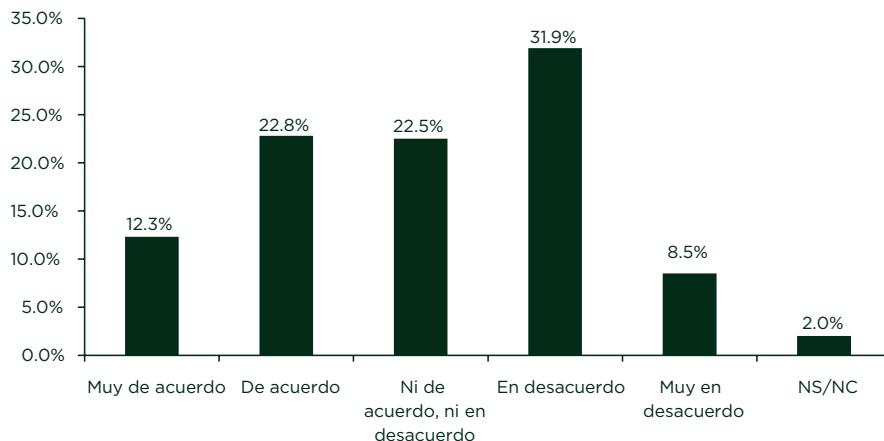
Para la realización de su estudio, Elena Azaola (1996) revisó un total de 400 expedientes de hombres sentenciados por el delito de homicidio en el Distrito Federal (correspondientes a 43 por ciento del total de sentenciados por dicho delito) y 50 expedientes de mujeres (100 por ciento del total de mujeres sentenciadas por el delito de homicidio). El estudio constató una variación de 25 por ciento en la severidad de las sentencias para mujeres, comparada con las sentencias para hombres.

**Gráfico 9.** Porcentaje de personas que está de acuerdo o no con que se castigue penalmente a una mujer por practicar un aborto



FUENTE: *Encuesta Nacional sobre Cultura Constitucional* (2011).

**Gráfico 10.** La mujer tiene derecho a abortar siempre que así lo decida



FUENTE: *Encuesta Nacional sobre Cultura Constitucional* (2011).

**Tabla 10.** Sentencias promedio por tipo de homicidio y sexo

SENTENCIAS	AÑOS
Sentencia promedio en hombres homicidas	18.6 años
Sentencia promedio en mujeres homicidas	23 años
Sentencia promedio en homicidios cometidos por hombres en contra de sus familiares	18 años
Sentencia promedio en homicidios cometidos por mujeres en contra de sus familiares	24 años

FUENTE: Azaola, 1996 (en Pérez Correa, 2011).

Asimismo, al estudiar los casos, Azaola (1996) encontró diferencias importantes en las circunstancias en las que se cometieron los homicidios. En el caso de los hombres, 49 por ciento de los homicidios fueron cometidos en riña; 28 por ciento en asalto; 8 por ciento en contra de algún familiar; 4 por ciento por abuso de alguna autoridad, y 11 por ciento por otros motivos. En el caso de las mujeres se encontró que en 76 por ciento de los casos, los homicidios tuvieron como víctima a un familiar, mientras que 24 por ciento se dirigió a una persona fuera de este núcleo (Pérez Correa, 2011, p. 25). En efecto, el hombre y la mujer reciben sentencias distintas porque se les mide con diferente rasero. Socialmente se esperan conductas distintas de una mujer y de un hombre. De ellas, se tiene la expectativa de un deseo de procurar y cuidar a su semejante; de ellos se justifica un comportamiento de rivalidad. Así, es más aceptable que un hombre pelee y dé muerte a su oponente a que una mujer cometa un homicidio. Por estos roles asignados también es más aceptable que un hombre sea violento en el contexto familiar a que una mujer lo sea. Esto, en parte, explica la variación de 25 por ciento que tienen las sentencias de hombres y mujeres homicidas y explica también porqué hay una diferencia de seis años, en promedio, entre hombres y mujeres que matan a familiares (Pérez Correa, 2012, p. 27). Quienes juzgan imponen sus concepciones sociales al decidir sobre un asunto. En síntesis, se hace patente que la justicia es más severa con las mujeres que rompen con el rol socialmente asignado.

Aunque el mayor número de personas sentenciadas por estos delitos son hombres, los delitos en materia de narcóticos constituyen la principal razón para procesar y sentenciar a mujeres en el ámbito federal.<sup>26</sup> De acuerdo con cifras de 2010,<sup>27</sup> 70 por ciento de las mujeres sentenciadas en el fuero federal lo fueron por delitos en materia de narcóticos. Como han señalado diversos estudios, ellas normalmente representan el nivel más bajo en las redes de narcotráfico y son detenidas, procesadas y sentenciadas por delitos de contrabando en pequeñas cantías (muchas de ellas acusadas por introducir droga a los penales).<sup>28</sup>

A lo anterior se suma que las condiciones de las cárceles para mujeres suelen ser, como ya se advirtió, francamente deplorables: hay sobre población en los penales, poca atención a las necesidades de asistencia jurídica, las revisiones médicas las realizan hombres y no mujeres. El Estado, por su parte, justifica la falta de presupuesto y de mejoras en que la proporción de mujeres en cárceles es pequeña. En realidad, hay menos amenazas de motines y, por lo tanto, se pone menos atención a las condiciones en las que se encuentran, así lo afirmó para este reporte la especialista Patricia Colchero (2012).

**Tabla 11.** Procesados y sentenciados en fuero común y federal por sexo

SEXO	PROCESADOS FUERO COMÚN	SENTENCIADOS FUERO COMÚN	PROCESADOS FUERO FEDERAL	SENTENCIADOS FUERO FEDERAL	TOTAL
Hombre	89%	91%	93%	93%	91%
Mujer	11%	9%	7%	7%	9%

FUENTE: "Estadísticas judiciales en materia penal de los Estados Unidos Mexicanos" (INEGI, 2010).

<sup>26</sup> Los datos sobre delitos procesados muestran sólo ligeras variaciones frente a los delitos sentenciados. Véase INEGI, 2010.

<sup>27</sup> De acuerdo con las Estadísticas judiciales en materia penal del INEGI (2010c), en 2010 se sentenciaron a 2 690 mujeres por delitos federales, 1 856 de esas sentencias fueron por narcóticos.

<sup>28</sup> Para más información acerca de las mujeres en reclusión por delitos contra la salud, véase Briseño (2006), Azaola y Jaramillo (1996) y wOLA/Tni (2010).

En síntesis, las mujeres están más expuestas que los hombres a ser víctimas de crímenes brutales (la experiencia en Ciudad Juárez es un ejemplo de lo lejos que puede llegar el fenómeno). A pesar de ello –o más bien, dentro de ese contexto–, las autoridades que intervienen en el proceso penal replican la discriminación y responsabilizan a las mujeres por los delitos de los cuales son víctimas o negándoles el derecho de acceder a la justicia.

Por otra parte, como inculpadas en un proceso penal, las mujeres padecen la misma discriminación. Son tratadas más severamente cuando se les encuentra culpables, y ello se explica por los estereotipos que prevalecen en la sociedad sobre cómo debe comportarse una mujer: de manera abnegada, amorosa y privilegiando a la familia. En el proceso penal, como en muchas otras áreas de la vida, no hay espacio para la diversidad entre las mujeres como la hay para los hombres. Se espera que ellas actúen de manera uniforme y que no nieguen el papel que les fue asignado socialmente.

## NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

El problema fundamental que enfrentan niñas, niños y adolescentes, tanto los que son víctimas del delito como quienes son presuntos responsables de conductas delictivas, es que las leyes del sistema penal están diseñadas por y para personas adultas y, por lo tanto, es menos sensible a su dinámica y a sus problemas particulares. Entre otras manifestaciones, la exclusión del sistema penal viene marcada por una visión “del menor” como objeto de una mezcla poco afortunada que va de la compasión a la represión, en lugar de considerar la infancia y la adolescencia como una circunstancia donde también existen sujetos plenos de derechos. En efecto, la visión de las niñas y los niños como sujetos parciales en el ejercicio de sus derechos se halla todavía fuertemente arraigada en la cultura jurídica mexicana.

Contrasta en este sentido, por ejemplo, la Observación General núm. 11 de la Convención sobre los Derechos del Niño que menciona en su párrafo 76, que los Estados partes, de conformidad con el artículo 12 de la Convención, deben asegurar que las y los menores de edad gozen de la oportunidad de ser escuchados, sea directamente, sea por

medio de un representante, en todo procedimiento judicial o penal que los afecte.

En sentido inverso, la cultura jurídica mexicana suele funcionar de manera discriminatoria en detrimento de niñas y niños. En primera instancia, se construye el sistema penal (leyes, prácticas, actitudes, instalaciones, etc.) sobre la base de la experiencia adulta. Cuando niñas y niños son puestos ante este sistema sin contextos acordes con su edad, el sistema, en lugar de mostrar sensibilidad ante sus carencias, los identifica prácticamente como objetos ajenos al proceso. Un ejemplo de ello es que, con frecuencia, los ministerios públicos y jueces desestiman su testimonio. Por tal circunstancia, quienes son víctimas del delito suelen ser, luego, revictimizados durante el proceso.

Según la *Enadis 2010*, una de cada cuatro personas supone que se justifica mucho o algo llamar a la policía cuando ve a varios jóvenes juntos reunidos en la calle; se trata de una de tantas muestras sobre cómo niños, niñas y adolescentes son percibidos como un problema potencial.

Al parecer, el incremento de la criminalidad ha tenido consecuencias negativas en el trato a la niñez, empezando por el tema de cómo se les atiende en la escuela. En entrevista para este reporte, la activista y especialista en la materia Nashiely Ramírez explica que si un niño o niña es considerado “problema”, la institución –en particular la escuela– lo expulsa porque no sabe cómo confrontarlo, y lo deja desprovisto de atención, de un posible acercamiento a la sociedad y, por lo tanto, de oportunidades.

Las medidas de seguridad en los colegios se han incrementado, al grado de parecer extremas. El programa de la Secretaría de Educación Pública (SEP) llamado “Operación Mochila” se ha implementado en algunos estados con el fin de reducir incidentes violentos o la introducción de estupefacientes y armas en las escuelas. Esta medida ha merecido críticas por ser considerada invasiva y violatoria de los derechos fundamentales de niñas y niños.

Asimismo, se ha acrecentado el fenómeno de incorporación de niños y adolescentes al crimen organizado. Si se analiza el problema desde el punto de vista geográfico, se encuentran dos vertientes: en el entorno rural, niños, niñas y adolescentes indígenas o migrantes son incorporados forzosamente a las filas del crimen organizado. En

cambio, en los entornos urbanos, esta inclusión es voluntaria y aspiracional. Este último fenómeno da cuenta de la falta de expectativas de futuro de las y los adolescentes; en consecuencia, impera una visión de corto plazo basada en la obtención inmediata de bienes materiales.

El 28 de marzo de 2012, la Cámara de Diputados aprobó la iniciativa de Ley de Justicia para Adolescentes. Uno de sus fines es la disminución del reclutamiento de las y los menores de edad por el crimen organizado. Con esta nueva ley se pretende contar con ministerios públicos, agentes, defensores de oficio, jueces y magistrados especializados en personas menores de 18 años con el objetivo de reinsertar nuevamente en la sociedad a aquella o aquel joven que haya cometido algún delito y evitar así que llegue al reclusorio. Los tutelares de menores deberán ser sustituidos por centros de internamiento especiales, administrados por la Secretaría de Seguridad Pública Federal.

Nashiely Ramírez advierte que esta ley es un gran avance en materia de justicia para las y los adolescentes y, sin embargo, habrá que esperar a que se realicen todos los cambios pertinentes en las instituciones y se las provea de los recursos necesarios para que funcione correctamente.

## Adolescentes en conflicto con la ley

El sistema de justicia para adolescentes, a partir de los centros para menores, arroja resultados similares a los que ya hemos mencionado en términos del perfil de quienes se encuentran en los centros de readaptación social. La mayoría de los adolescentes que son inculpados por el proceso penal son varones provenientes de zonas urbanas marginadas, que abandonan la escuela y trabajan en empleos informales. La hipótesis, en este caso, es que la marginalidad arroja a los jóvenes al sistema de justicia penal para adolescentes y que esto, frecuentemente, se convierte a su vez en el inicio de una vida delictiva.

A manera de ilustración, según un estudio del perfil biopsicosocial de los adolescentes con conducta delincuente, realizado en Nuevo León por Farías-García y otros (2009), el perfil promedio antes referido es el siguiente:

**Tabla 12.** Perfil biopsicosocial de los adolescentes con conducta delictiva en el estado de Nuevo León

PERFIL	
Edad promedio	15.86
Escolaridad: primaria o menos	60.71%
Familia disfuncional	71.43%
Estrato socioeconómico bajo	85.72%

FUENTE: Farías García *et al.* (2009).

En los centros para menores infractores en el ámbito nacional, según el INEGI (2010c), están internados 11 723 niños y 681 niñas.

**Tabla 13.** Tipos de centros de atención a menores infractores

TIPOS DE CEN- TRO PARA MENORES	TOTAL	CENTROS DE TRATAMIENTO	ESCUELAS DE READAPTACIÓN SOCIAL	COMUNIDADES O ALBERGUES	CENTROS ESPECIALIZA- DOS	OTRO TIPO DE CENTROS PARA MENORES
Estados Unidos Mexicanos	6 563	1 935	505	10	3 631	482

FUENTE: INEGI (2010d).

Los delitos más comunes por los cuales se interna a niñas y niños son aquellos que atentan contra el patrimonio, robo y homicidio.

**Tabla 14. Delitos más comunes cometidos por menores**

DELITO	TOTAL	PORCENTAJE
Robo a casa habitación	1 681	14%
Robo a transeúnte	1 291	10%
Robo de vehículo	739	6%
Robo a negocio	646	5%
Homicidio doloso	587	5%

FUENTE: INEGI (2010c).

Con las cifras obtenidas por el INEGI (2010c) se puede concluir que 94 por ciento de los internos son niños y sólo 6 por ciento, niñas.

**Tabla 15. Menores infractores por sexo (2011)**

AÑO	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	N/E
2008	17 894	16 786	1 092	16
2009	17 576	16 572	1 000	4

FUENTE: INEGI (2011).

Los datos reflejados en la *Encuesta Nacional de Gobierno* de 2010 (INEGI 2010d) indican que 13.5 por ciento de los menores infractores son reincidientes. Estas cifras no son homogéneas, ya que hay casos como el de Baja California o Sonora, con 24 y 22 por ciento de reincidencia, respectivamente, y entidades que al momento de la realización de la encuesta no tenían reincidientes, como Querétaro y Morelos.

Tabla 16. Menores infractores internados por primera vez y reincidentes

ESTADO	INTERNADOS	POR PRIMERA VEZ	REINCIDENTES
Estados Unidos Mexicanos	12 404	10 723	1 681
Aguascalientes	175	163	12
Baja California	1 636	1 249	387
Baja California Sur	92	90	2
Campeche	10	10	
Coahuila de Zaragoza	150	148	2
Colima	114	110	4
Chiapas	492	478	14
Chihuahua	141	122	19
Distrito Federal	2 879	2 421	458
Durango	245	223	22
Guanajuato	194	190	4
Guerrero	380	355	25
Hidalgo	78	78	
Jalisco	922	831	91
Estado de México	676	640	36
Michoacán de Ocampo	23	23	
Morelos	88	88	
Nayarit	225	193	32
Nuevo León	961	781	180
Oaxaca	54	53	1
Puebla	219	219	
Querétaro	35	35	
Quintana Roo	52	52	
San Luis Potosí	149	137	12

Sinaloa	101	89	12
Sonora	1 037	808	229
Tabasco	266	213	53
Tamaulipas	363	310	53
Tlaxcala	109	109	
Veracruz de Ignacio de la Llave	313	313	
Yucatán	194	168	26
Zacatecas	31	24	7

FUENTE: INEGI (2010d).

Para el gran número de jóvenes cuya vida es marcada por el proceso penal, su paso por el sistema de internamiento implica una etiqueta de duración indefinida que tiende a reproducir las condiciones de marginación y que el sistema refuerza en lugar de disminuir. De este modo, el sistema de derecho penal, más que un mecanismo de justicia, se convierte en una forma de segregación social que favorece la reproducción de las condiciones de marginación (Pérez Correa, 2011).

## POBLACIÓN INDÍGENA

Las personas inculpadas que pertenecen a pueblos indígenas son particularmente vulnerables ante el proceso penal. Como se ha visto, éste se desenvuelve en un ambiente de corrupción y violencia que es insensible a las necesidades específicas de los grupos vulnerables. En el caso de las personas indígenas, el primer obstáculo es la lengua. Después se puede enumerar una cantidad importante de dificultades particulares que se refieren al desconocimiento, por parte de las autoridades, de la justicia indígena, de la distancia física y cultural entre las instituciones convencionales y las comunidades y, de manera general, es evidente un marcado desprecio hacia este grupo, fincado en un racismo de honda raíz (Conapred, 2011).

Hay que subrayar que, entre los indígenas, son las mujeres quienes están más expuestas a sufrir violaciones a sus derechos en el proceso penal. De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos,

la violencia, la discriminación y las dificultades para acceder a la justicia afectan en forma diferenciada a las mujeres indígenas y afrodescendientes debido a que están particularmente expuestas al menoscabo de sus derechos por causa del racismo. Asimismo se ha constatado que los obstáculos que enfrentan para acceder a recursos judiciales idóneos y efectivos que remedien las violaciones sufridas pueden ser particularmente críticos porque sufren de varias formas de discriminación combinadas por ser mujeres, por su origen étnico o racial y/o por su condición socioeconómica (CIDH, 2007b, pp. 84-85).

## TERESA, JACINTA Y ALBERTA

Son originarias del estado de Querétaro y pertenecientes a la etnia hñähñu. Dos de ellas (Teresa y Alberta) estuvieron presentes en un supuesto operativo de la antigua Agencia Federal de Investigación (AFI) en contra de productos pirata en el mercado de Santiago Mexquititlán, en Querétaro.

Las tres fueron acusadas de perpetrar un supuesto secuestro de seis agentes federales de la AFI en agosto de 2006, acusación fabricada por los propios agentes para provocar un escarmiento en la población de Santiago, que previamente levantó acusaciones por extorsión ante el delegado municipal. La condena de Jacinta, quien se hallaba en otro lugar al momento de los hechos, fue de 21 años y una multa de 90 000 pesos, y las condenas de Alberta y Teresa fueron de 21 años con multas de 91 000 pesos.

En enero de 2009, Amnistía Internacional y el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez tomaron el caso de Jacinta y, a raíz de eso, se hicieron movilizaciones para exigir su libertad. El 15 de septiembre de 2009 Jacinta salió libre porque la PGR decidió desistirse. Sin embargo, Alberta y Teresa continuaron presas.

El 15 de febrero de 2010, Amnistía Internacional declaró a las indígenas como “presas de conciencia” después de presentar una investigación en la cual se concluyó que no había elementos probatorios del delito. Sin embargo, el 22 de febrero la sentencia fue ratificada por el juez de segunda instancia.

El 16 de marzo se presentó ante el Congreso un proyecto de Ley de Amnistía en el que se proponía la liberación de Teresa y Alberta; sin embargo, no las declaraba inocentes. Al día siguiente se conformó una comisión para investigar las violaciones de derechos humanos de Alberta y Teresa en la Cámara de Senadores, y la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) atrajo el recurso de apelación a la sentencia.

El 29 de abril, tras casi cuatro años de permanecer en el penal de San José el Alto, Alberta y Teresa fueron puestas en libertad después de que, por unanimidad, cinco ministros de la SCJN resolvieron revocar la sentencia y declararlas inocentes.

García Martínez (2011)

El caso antes narrado es paradigmático de cómo a las condiciones de discriminación se suman y potencian la vulnerabilidad ante violaciones a derechos humanos en el proceso penal. En él se aprecia cómo la triple condición de mujer, indígena y pobre, entreverada con la impunidad, conduce a la culpabilización fácil de las personas más discriminadas. De la misma manera, las mujeres indígenas que son víctimas de delitos sufren de revictimización, ya que la justicia les es sistemáticamente negada.

En resumen, se observa que la discriminación en razón del origen étnico se da en el sistema penal por la distancia cultural, la barrera del lenguaje y la misoginia fincadas en prejuicios racistas en contra de esta población.

## PERSONAS MIGRANTES

En agosto de 2010, 72 cuerpos fueron encontrados en una fosa en San Fernando, Tamaulipas. La diferencia entre ésta y las muchas otras fosas que se han encontrado en tiempos recientes en México es que se trataba de una llena de personas que, en vida, fueron migrantes.<sup>29</sup> El caso confrontó a la opinión pública con un hecho que las organizaciones y comisiones de derechos humanos venían denunciando desde hacía varios años: las personas migrantes son víctimas de delitos graves del crimen organizado, como el secuestro, la extorsión y la trata, y no las protegen las instituciones.

De abril a septiembre de 2010, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) documentó “un total de 214 eventos de secuestro, de los cuales, según el testimonio de las víctimas y testigos de los hechos, resultaron 11 333 víctimas”. Esta institución señala, en su informe sobre el tema que, aunque se han diversificado las maneras en que se aprovechan de las y los migrantes, las personas que los secuestran actúan frecuentemente bajo el mismo esquema de extorsión, que consiste en torturálos “hasta obtener el número telefónico de sus familiares en su país de origen o en EUA e, iniciada la comunicación

<sup>29</sup> En este caso, se trató de migrantes de Centro y Sudamérica. Sin embargo, las personas migrantes mexicanas también suelen ser víctimas de estos delitos.

con los familiares, les indican bajo qué condiciones debe hacerse la transacción para liberarlos" (CNDH, 2011, pp. 26-28).

De acuerdo con Salvador Beltrán del Río, comisionado del Instituto Nacional de Migración, quien fue entrevistado para la realización de este reporte, tal fenómeno delictivo creció fuertemente en 2008, cuando el crimen organizado ocupó todo el mecanismo del tráfico de personas subordinado a los tradicionales *polleros*; a éstos se les sometió a una disyuntiva: o trabajan para el crimen o se retiran del negocio.

Respecto a las mujeres migrantes, la organización internacional Sin Fronteras (2011) documentó que

sufren abusos sistemáticos, secuestro y violaciones, al extremo de tomar pastillas anticonceptivas durante el camino para no quedar embarazadas. Aquellas que han decidido establecerse en México, pero que por miedo a ser deportadas no regularizan su situación migratoria, viven situaciones de violencia en el ámbito doméstico y laboral por la falta de documentos. Las condiciones de las mujeres migrantes son de constante lucha contra la discriminación y violencia, particularmente las indocumentadas (Sin Fronteras, 2011).

En fechas recientes, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD, por sus siglas en inglés) señaló, respecto a México, que

sigue preocupado por la situación de los trabajadores migrantes que provienen principalmente de comunidades indígenas de Guatemala, Honduras, Salvador y Nicaragua; y los migrantes en tránsito, en particular respecto de las mujeres que son víctimas de abusos. El Comité expresa seria preocupación por la vulnerabilidad de estas comunidades al secuestro, tortura y asesinato, y también expresa su grave preocupación por que el temor de enfrentarse a la discriminación y la xenofobia no permite a estas personas buscar la ayuda y protección que necesitan en el momento adecuado (CERD, 2012).

Este Comité destaca un tema fundamental en la victimización de personas migrantes, que es el de la baja denuncia de los delitos de los cuales son víctimas. Esto se debe a varios factores, incluido el desco-

nocimiento de las instituciones y de los mecanismos de protección; las amenazas de los propios perpetradores de los crímenes; el hecho de que, en ocasiones, son elementos de las policías quienes los entregan a las bandas de delincuencia organizada, y el miedo a ser devueltos a sus países de origen (CERD, 2012).

La Ley de Migración, aprobada en abril de 2011, operó un cambio fundamental al eliminar como delito la condición de migrante ilegal. Con ello se redujo considerablemente la vulnerabilidad legal y el riesgo de criminalización al que estaban sometidos las y los migrantes. A su vez, esta transformación volvió materialmente factible que los migrantes denuncien ante las autoridades cuando se ven despojados de sus derechos, independientemente del estatus de legalidad con el que se encuentren dentro de territorio mexicano. En resumen, la nueva legislación abre la puerta para que las personas migrantes denuncien los delitos de los que son víctimas sin correr el riesgo de ser detenidas.<sup>30</sup> Asimismo, la Ley de Migración, en su artículo 11, dispone que “en cualquier caso, independientemente de su situación migratoria, los migrantes tendrán derecho a la procuración e impartición de justicia, respetando en todo momento el derecho al debido proceso, así como a presentar quejas en materia de derechos humanos”. Este artículo representa un avance para garantizar que las y los migrantes tengan iguales derechos que los nacionales para acudir ante los tribunales y cortes de justicia, independientemente de su situación migratoria, además de que atiende la obligación del Estado de prestar mayor protección a grupos en situación de discriminación, como mujeres, personas adultas mayores y personas con discapacidad, así como de privilegiar el interés superior del niño y la niña en todos los procedimientos.

Con todo, la vulnerabilidad de las personas migrantes, por sus características socioeconómicas, la falta de apoyo de sus familias y comunidades por la distancia, y por la arraigada discriminación hacia las personas extranjeras, particularmente las centroamericanas, las sigue situando en una posición de sistemática violación de derechos. Si bien

<sup>30</sup> De acuerdo con la Ley de Migración, “en ningún caso una situación migratoria irregular preconfigurará por sí misma la comisión de un delito ni se prejuzgará la comisión de ilícitos por parte de un migrante por el hecho de encontrarse en condición no documentada”.

la maquinaria institucional se ha puesto en marcha para que los cambios deseables ocurran, éstos tardarán en construir una nueva realidad para esa población discriminada.

## PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Es frecuente que el análisis de los derechos de las personas con discapacidad se centre en el derecho a la salud. Una consecuencia de la discriminación hacia estas personas deriva de que se encasilla su problema en esta categoría. No se considera la diversidad de discapacidades ni las necesidades que surgen de cada una de ellas. El artículo 3º de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad señala, como el primer principio general de este instrumento, “el respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas”. Esto es precisamente lo que está en juego cuando se estudia el proceso penal desde el punto de vista de las personas con discapacidad.

En primer lugar, están las niñas y niños con discapacidad. Un gran número de familias que no cuentan con recursos ni apoyo del Estado para cuidar de niñas y niños con discapacidad son forzadas a entregarlos al sistema de asistencia pública. A éstos se suman los casos de abandono y de abuso por parte de los familiares. Las niñas y los niños son internados en instituciones públicas. La primera omisión del Estado es que no existe un registro nacional de niñas y niños institucionalizados. Esto significa que si desaparecen de las instalaciones, no hay manera de identificarlos. Tal circunstancia da lugar a que puedan ser víctimas de trata y explotación sexual y laboral (DRI y CMDPDH, 2010).

El Estado mexicano ha adoptado un modelo de asistencia basado prácticamente en la noción de caridad, que privilegia la institucionalización y la pérdida de la capacidad para tomar decisiones básicas de vida. Esto significa que en muchas de las instituciones estudiadas, sin que medie juicio de interdicción, las personas con discapacidad pierden, de facto, toda posibilidad de autonomía. Sobre este tema se hace referencia en el reporte correspondiente a la discriminación en el proceso civil.

En estas instituciones es frecuente que los derechos humanos de las personas sean violados, incluidos los derechos a la salud, a la educación y al trabajo. Aunado a ello, la internación involuntaria y sin alternativa, las medidas de control como las ataduras a personas “violentas” y las condiciones deplorables de higiene, son violaciones a los derechos de libertad e integridad física, y pueden asemejarse al delito de tortura. Las personas con discapacidad en estas condiciones frecuentemente viven alejadas de sus familias y pierden el contacto, lo que redunda en que no tienen quien les represente cuando necesitan acceder al sistema de justicia (DRI y CMDPDH, 2010).

De acuerdo con el *Informe especial sobre la situación de los derechos humanos de las personas con discapacidad en el Distrito Federal*, 2007-2008, realizado por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF, 2008),

se detectó que [en la ciudad capital] existe un problema de accesibilidad tanto para las personas reclusas como para las personas que las visitan. En el caso de los centros de reclusión no solamente se encuentra la dificultad que deriva de la inexistencia de rampas, sino que la misma antigüedad de las instalaciones ha provocado la fragmentación en el pavimento de muchas áreas planas, lo que dificulta el traslado de las personas que utilizan silla de ruedas o muletas [además] en ninguno de los baños de los dormitorios de los centros de reclusión se encontró instalación para el apoyo de los discapacitados [sic], con excepción de un baño en el área asignada para las internas adultas mayores y discapacitadas [sic] del Centro Femenil de Readaptación Social Tepepan, el cual cuenta con una barra para apoyarse mientras se duchan (CDHDF, 2008, p. 82).

En junio de 2011, 796 personas con discapacidad mental estaban recluidas en instituciones de la ciudad de México (60 mujeres y 736 hombres). La falta de acondicionamiento de los reclusorios para recibir y atender a estas personas, las penas que reciben, la falta de calidad de los servicios médicos, la carencia de medicamentos para tratarlos y de terapias psicológicas, entre otros aspectos, hacen que para estas personas sea aun más difícil la vida en prisión (DRI y CMDPDH, 2010).

En resumen, la discriminación contra personas con discapacidad se da en tres planos: como víctimas del delito, ya que las dificultades

estructurales y de conformación del sistema de asistencia social las deja en circunstancia de indefensión; como inculpadas por el sistema penal, cuando no tienen acceso a los mismos derechos que las personas sin discapacidad, pues no se consideran sus necesidades especiales, y al vivir en condiciones peores que el resto de la población carcelaria por la falta de adecuación de las instalaciones y los servicios en esos recintos.

## POBLACIÓN DE LA DIVERSIDAD SEXUAL

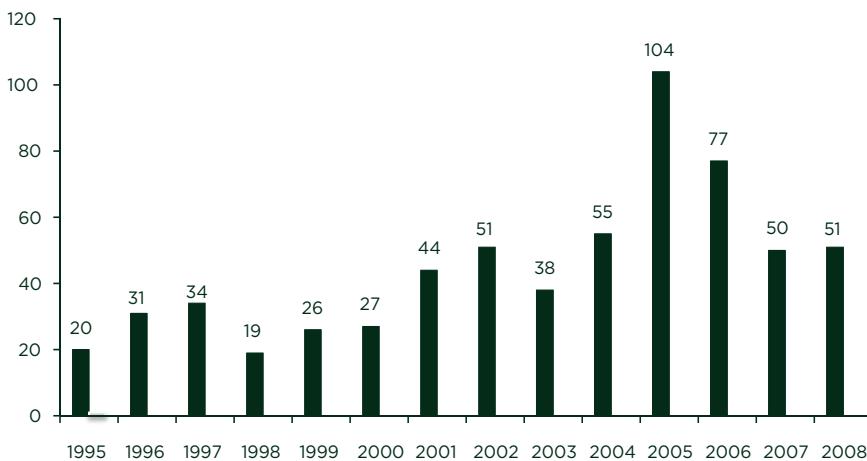
La inclusión de “preferencias sexuales” en el artículo 1º de la Constitución como agravante discriminatoria no ha impedido que se sigan cometiendo actos motivados por homofobia, lesbofobia y transfobia. Tales actos van desde el uso de lenguaje discriminatorio, tanto en privado como en medios públicos, hasta casos documentados de crímenes cometidos contra personas de la comunidad lésbico-gay, bisexual, transgénero, transexual, travesti e intersexual (LGBTTTI), llamados genéricamente crímenes de odio por homofobia (Brito y Bastida, 2009).

De acuerdo con las investigaciones de la organización Letra S (Sida, Cultura y Vida Cotidiana, A. C.), después de Brasil, México es el país de América Latina donde más crímenes de odio por homofobia se cometen. Dicha organización documentó, entre 1995 y 2008, 628 casos, y es el Distrito Federal la entidad donde más expedientes se identifican.<sup>31</sup> Sin embargo, Letra S señala que de éstos, sólo para 104 casos se ha abierto una averiguación previa (Brito y Bastida, 2009, p. 10).

Es importante notar que estas cifras reflejan los casos documentados por Letra S, pero no forzosamente son los únicos. Esta organización, junto con la Comisión Ciudadana contra los Crímenes de Odio por Homofobia, hacen un trabajo fundamental al identificar los casos en todo el país; desafortunadamente, es frecuente que no se cataloguen como crímenes de odio estos hechos por falta de pruebas o por la discriminación inherente a las autoridades encargadas de investigarlos. Es común que estos crímenes se identifiquen equivocadamente como

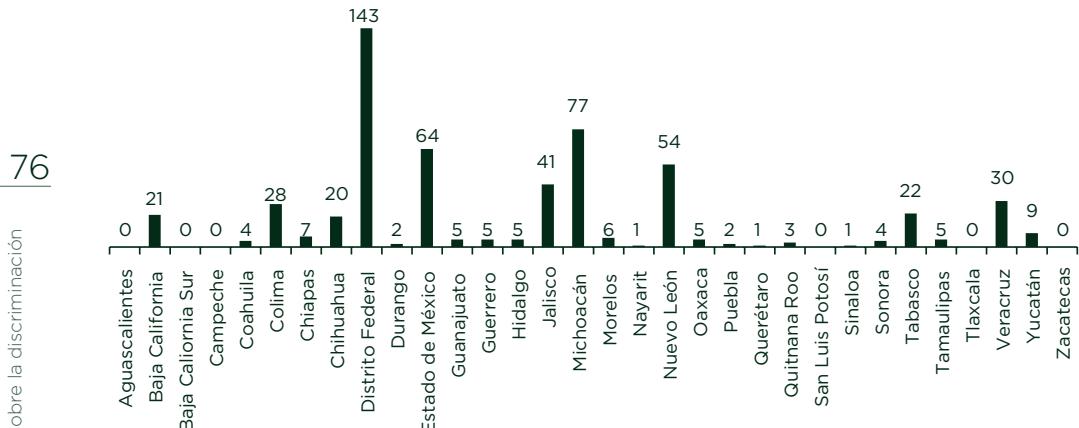
<sup>31</sup> Brito y Bastida (2009) estiman que por cada crimen de odio por homofobia que se conoce, hay dos más que no son documentados.

**Gráfico 11.** Número de casos de crímenes por homofobia por año



FUENTE: Brito y Bastida (2009).

**Gráfico 12.** Número de casos de crímenes por homofobia por entidad federativa (2009)



FUENTE: Brito y Bastida (2009, p. 16).

crímenes pasionales por los ministerios públicos a pesar de que en el Distrito Federal, por ejemplo, se ha incluido en el Código Penal el delito de discriminación, que incluye la tipificación de los delitos cometidos por razón de la orientación sexual de la víctima.

Por desgracia, en muchas ocasiones son las propias autoridades quienes cometan tales delitos. De acuerdo con el informe antes citado de la CDHDF (2008), en la ciudad capital, “algunas personas transgenéricas han declarado [...] que fueron sometidas a tratos humillantes y degradantes; asimismo, expresaron su temor a represalias y venganzas de los policías agresores. Los abusos denunciados van desde el lenguaje insultante, sexualmente explícito, hasta las amenazas y el abuso sexual”. Lamentablemente, en las demás entidades federativas del país no existe un informe similar y, por lo tanto, los datos a propósito de esta forma de discriminación se obtienen de manera casuística y poco sistematizada.

Con todo, está documentado que son los propios servidores públicos encargados de la impartición de justicia y la seguridad pública quienes “suelen abusar, maltratar, agreder y discriminar a las personas LGBT” (CDHDF, 2008, p. 64). Esto inhibe la denuncia, perpetúa la estigmatización y deja a estas personas en la indefensión. Un dato que confirma este argumento es el que arroja la Enadis (2010), la cual advierte que 42.8 por ciento de las personas homosexuales y bisexuales encuestadas consideran que la policía es intolerante con ellas.

En síntesis, las personas LGBTTTI son discriminadas en diversos aspectos del sistema penal, y resulta particularmente preocupante que a la fecha persistan en la impunidad los crímenes de odio por homofobia, cometidos en ocasiones por las propias autoridades encargadas de hacer cumplir la ley.

## DISCRIMINACIÓN A PERSONAS LIBERADAS

Finalmente, un grupo particularmente susceptible de ser discriminado es el de las personas liberadas, ya sea por haber sido absueltas como por haber cumplido con sus sentencias. Dicha población, además de sufrir graves consecuencias respecto de sus relaciones familiares y sociales, está expuesta a condiciones económicas difíciles, situación

derivada tanto de los gastos erogados durante el proceso, como por la falta de empleo remunerado durante su estadía en los centros penitenciarios y, posteriormente, debido a la discriminación en el acceso al empleo después de su liberación.

De acuerdo con las cifras contenidas en el anexo estadístico del *Quinto Informe de Gobierno* del presidente Felipe Calderón Hinojosa,<sup>32</sup> la población penitenciaria, al mes de junio de 2011, fue de 224 246 personas, de las cuales 45 551 pertenecían al fisco federal. De este grupo, 23 916 eran personas sujetas a proceso penal y 21 635, personas sentenciadas. De acuerdo con ese mismo documento, en ese periodo sólo 3 403 personas internas participaron en cursos de alfabetización, primaria, secundaria y preparatoria, así como de capacitación para el trabajo en centros federales. El mismo documento informa que tan sólo 21 personas liberadas entre enero y junio de 2011 ocuparon un puesto de trabajo a través de la Dirección de Reincorporación Social, adscrito al Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social. Esta cifra, que es baja, ha ido en declive: en 2000, el Gobierno Federal reportó que 370 personas habían ocupado un puesto de trabajo por esa misma vía.

<sup>32</sup> Véase <[http://quinto.informe.gob.mx/archivos/anexo\\_estadistico/pdf/est\\_nac\\_estado\\_de\\_derecho.pdf](http://quinto.informe.gob.mx/archivos/anexo_estadistico/pdf/est_nac_estado_de_derecho.pdf)>.

# EL NUEVO PARADIGMA Y RECOMENDACIONES

**LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS**, que entró en vigor en junio de 2011, es la piedra angular de la transformación del sistema de justicia en México, acompañada por la reforma penal de 2008 y la reforma de 2011 en materia de juicio de amparo. Dicha transformación, impulsada por la voluntad política y social que se requiere, promete forzar el tránsito de un sistema penal de impunidad y violencia a otro de justicia y reparación.

También la sentencia de Rosendo Radilla, emitida por la CIDH en noviembre de 2009, dio lugar a que la SCJN reflexionara sobre el Poder Judicial y su papel en relación con los derechos humanos. A partir de estos sucesos, se iniciaron, en el seno de la Corte, diversas discusiones acerca de cómo transitar venturosamente a partir del cambio de paradigma. Aún no se alcanza a medir cuánto significará para México el control de convencionalidad. Existe ya una iniciativa para reglamentar los artículos 1º y 133 constitucionales, y los juristas mexicanos más destacados han contribuido con numerosas reflexiones. Sin embargo, basta con el principio *pro persona* para afirmar que no hay escapatoria: México se ha comprometido con hacer vigentes los derechos humanos. En ninguna parte es más urgente ese compromiso que en el proceso penal.

Un paso importante se había dado desde 2008, con la reforma al artículo 20 constitucional, que significó dejar atrás el sistema penal inquisitorio para avanzar hacia un sistema de tipo acusatorio, oral y adversarial. De acuerdo con el jurista Miguel Carbonell (2010), entre los aciertos de la reforma están los siguientes elementos: “a) la caracterización del proceso penal como un proceso acusatorio; b) los principios

del juicio penal, enunciados en el primer párrafo del citado artículo; *c)* la constitucionalización de la nulidad de la prueba ilícitamente obtenida; *d)* la constitucionalización del principio de presunción de inocencia; y *e)* el derecho de las personas detenidas a que les sean informados sus derechos" (p. 113).

Carbonell explica que

en un sistema inquisitivo, donde se concentran las funciones de investigar, acusar y juzgar, es altamente probable que las conclusiones a las que llegue la autoridad cuando realiza funciones de investigación, se ratifiquen cuando dicha autoridad haga las funciones de juzgador. Así, en la gran mayoría de los casos, el acusado será culpable o inocente a partir de la investigación y no como consecuencia de enfrentar un juicio imparcial y objetivo. El principio de contradicción, esencial dentro de todo proceso moderno, no existe en el sistema inquisitivo (Carbonell, 2010, p. 117).

Sin embargo, el mismo autor ha señalado una de las omisiones más graves de la reforma de 2008, que es la autonomía del Ministerio Público. En sus palabras,

si se combina la dependencia jerárquica del Ministerio Público con el monopolio de la acción penal en su favor, se tiene casi el peor de los escenarios posibles para combatir la corrupción y se incentivan fenómenos de protección de la clase político-partidista en el poder respecto de actos delictivos cometidos por funcionarios públicos o por militantes de la propia clase política (Carbonell, 2010).

Otro problema es que la reforma de 2008 estableció un plazo de ocho años para transitar de un sistema al otro. A casi cinco años de la reforma, aún queda un gran número de asignaturas pendientes, como la aprobación del nuevo Código Federal de Procedimientos Penales y el establecimiento de un nuevo sistema de reinserción social.

Respecto de este último, el defensor de derechos humanos Miguel Sarre (2009) apunta a un cambio de paradigma, en el cual el sistema de reinserción social consistiría no en pretender que la reclusión transformará a la persona, sino en asegurar que, a pesar de la reclusión,

los derechos fundamentales de la persona serán respetados. Sobre la dilación de este nuevo sistema, el autor señala que

la reforma al sistema de justicia penal en México no estará completa mientras el sistema penitenciario no se integre al sistema de justicia penal, y quede sujeto a reglas de debido proceso garantizadas por los jueces de ejecución de la pena. No tendría sentido realizar un enorme esfuerzo emprendido para contar con la garantía de juicios transparentes y justos si en la ejecución de las penas continúa imperando un derecho penal subterráneo o extrajudicial (Sarre, 2009).

Hay que reconocer que la legislación federal y local en materia de protección de la niñez, las leyes sobre el acceso a una vida sin violencia para las mujeres, las leyes contra la trata y la tortura, la Ley de Migración y la legislación en materia de justicia para adolescentes representan grandes avances. Sin embargo, las experiencias institucionales de justicia focalizada, como las fiscalías especializadas federales y locales, deben ser analizadas con detenimiento para evaluar su desempeño. De cualquier forma, está claro que no se pueden esperar resultados positivos de instituciones que no cuenten con los recursos y el andamiaje reglamentario necesario para su adecuado funcionamiento.

De acuerdo con Emilio Álvarez Icaza, para la próxima década tendría que implementarse aceleradamente la reforma de justicia, la reforma de derechos humanos, la reforma de amparo y la de acciones colectivas: “Es todo un circuito; la prevención, procuración, administración e impartición de justicia tiene que ser holístico, pero tendría que ser un proceso muy intensivo”.

Son estas reformas los elementos que fracturarán en el futuro próximo el cierre social que, a través del sistema penal, perpetúa la exclusión de una mayoría respecto a la justicia social. Sin embargo, como se advirtió en la introducción de este capítulo, las leyes no son suficientes para transformar una realidad social. La evolución cultural hacia la igualdad de trato, hacia la no discriminación, requiere de un gran esfuerzo que rebasa la función legislativa para interpelar a las autoridades y a todas y cada una de las personas que forman parte de la misma comunidad democrática.

## RECOMENDACIONES

Asegurar que las policías de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), con independencia de sus facultades respectivas, se apoyen en los principios siguientes:

*Profesionalismo*: las policías de los tres niveles deben recibir la capacitación y los recursos necesarios para ser efectivas y actuar con apego a los derechos humanos. En particular, las policías de investigación deberán recibir entrenamiento para cumplir con eficacia el papel que ocupan en el marco del nuevo sistema de justicia penal acusatorio. De manera general, se deberá establecer un sistema de certificación que contribuya a la movilidad ascendente en las jerarquías de mando.

*Dignidad*: por una parte, la dignificación de la labor policial debe fincarse en establecer prestaciones como un seguro de vida, becas para las y los hijos de policías, y salarios dignos y suficientes, entre otros. Por otra parte, la dignificación tiene que ver con la forma en la que la sociedad concibe la labor policial. En ese sentido, se recomienda que la policía municipal, la que tiene mayor cercanía con la población, tenga tareas de apoyo a la comunidad. Esto permitirá que haya más espacios de interacción entre la comunidad y la policía, fuera de un contexto de conflicto, y contribuirá a cambiar la percepción que actualmente se tiene de ella.

*Subsidiariedad*: la policía municipal deberá actuar principalmente en ejercicio de las funciones de prevención y contención. Deberá poder usar la fuerza solamente en casos excepcionales. Las intervenciones de las policías deben ser subsidiarias, es decir, cuando se superen las capacidades de dicho cuerpo, y a petición de éste, concurrirá la policía estatal, y finalmente, cuando se requiera, lo hará la federal.

*Articulación*: las tres policías deben actuar de manera efectiva y articulada, con conocimiento y respeto de los ámbitos de competencia de cada una. Respecto de las policías municipales y estatales, la configuración y articulación de éstas deberá adaptarse a las realidades de cada región.

- › Es necesario que se retire al Ejército de las funciones de seguridad pública. Sin embargo, mientras tal acción ocurre, éste deberá atenerse a los códigos de conducta de las corporaciones policiales, respetando particularmente el principio de proporcionalidad del uso de la fuerza, la transparencia y la rendición de cuentas.
- › Los ministerios públicos federales y estatales deberían ser autónomos de la política partidaria y tendrán que contar con un sistema profesional de carrera que permita, por una parte, la capacitación de sus servidores públicos y, por la otra, la posibilidad de ascender con base en resultados.
- › Asimismo, habrían de contar, jurídicamente, con las mismas protecciones que el Poder Judicial, con el objeto de impedir que presiones políticas tengan injerencia en su actuación.
- › Finalmente, deberán de contar con un mecanismo de control interno –al modo del Consejo de la Judicatura– al tiempo que son sometidos a otros mecanismos de carácter externo, donde la Auditoría Superior de la Federación debería estar llamada a desempeñar un papel prioritario.
- › La Defensoría Pública tendría que contar con suficientes recursos y personal para actuar con eficacia.
- › Debería asegurarse un estándar salarial y de prestaciones que convierta esta función en una alternativa profesional viable para personas talentosas, con el objeto de ofrecer una defensa apropiada a quienes la requieren.
- › Por otra parte, habría de contar con sistemas de control internos y externos que aseguren la eficacia y la honestidad de su actuación.
- › A nivel federal, se reconoce la independencia y creciente profesionalización de los juzgados penales. Se recomienda que se asegure que quien revisa las sentencias no sea quien decide sobre la carrera de quien juzga, aunque pueda emitir opiniones. El propósito es asegurar que la independencia no sea solamente del Poder Judicial en su conjunto, sino de cada juez en lo particular.
- › Ante el cambio de paradigma respecto del proceso penal, se recomienda establecer un intenso proceso pedagógico dirigido a los jueces, fincado en los estándares internacionales de derechos humanos. En complemento, se recomienda el intercambio de

experiencias con jueces de otros países con tradiciones legales compatibles y que hayan recorrido un camino de transformación similar al de México, tales como Colombia, Chile, Argentina o España.

- › A nivel local, es preciso llevar a cabo un amplio proceso de profesionalización y dignificación, así como asegurar la independencia de poderes judiciales y jueces. El financiamiento e impulso de las reformas que se requieren para lograr estos objetivos deberían también provenir de un esfuerzo nacional.
- › Transitar hacia un modelo de respeto de derechos humanos de las personas en reclusión, con consideraciones específicas hacia los derechos a la salud, al trabajo y, en general, a las condiciones de vida dignas.
- › Limitar el uso de la prisión preventiva a los casos que estén apegados estrictamente al Estado de derecho, para evitar la violación al principio de inocencia, el hacinamiento carcelario y la violencia que de ello se deriva.
- › Establecer controles estrictos de actuación del personal del sistema penitenciario y sancionar con severidad las conductas de extorsión hacia las personas privadas de su libertad.
- › El arraigo debería ser derogado del texto constitucional.
- › Asuntos como la desaparición forzada de personas, las ejecuciones sumarias o extrajudiciales y la trata deberán ser revisados para asegurar que estén igualmente considerados en las legislaciones locales, bajo ciertos estándares mínimos.
- › Debe aprobarse en las entidades federativas que no lo consideran, el tipo penal de feminicidio y los crímenes por homofobia.
- › Revisar y reformar, en su caso, los tipos penales que transfieren la culpabilidad a la víctima, como es el caso de la violación, así como los tipos penales que exculpan por causas injustificadas, como en el caso del delito de estupro.
- › Establecer protocolos de actuación y capacitar a los ministerios públicos en caso de denuncias de violencia contra las mujeres. Evaluar la eficacia de la Fiscalía Especial para los delitos de violencia contra las mujeres y la trata de personas y considerar crear figuras similares en las entidades federativas que no cuenten con esa fiscalía especializada.

- › Revisar con criterios más estrictos las sentencias condenatorias a mujeres, personas con discapacidad y personas de la comunidad LGTBTI, para identificar la práctica de imponer sanciones inmoderadas, y tomar medidas al respecto.
- › Revisar las condiciones penitenciarias de las mujeres, asegurando en particular que tengan servicios de salud adecuados. En los casos denunciados de explotación sexual de las mujeres privadas de su libertad, actuar con celeridad y sancionar penalmente a quienes resulten responsables.
- › Asegurar el avance en la aplicación del Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos que afecten a niñas, niños y adolescentes.
- › Revisar los programas de seguridad en las escuelas federales y locales, y evaluar su constitucionalidad. Hacer las modificaciones necesarias para que no vulneren los derechos humanos de niñas y niños.
- › Crear programas de prevención de cooptación de niñas y niños por el crimen organizado.
- › Dotar de la reglamentación y los recursos necesarios a las instituciones encargadas de implementar la nueva Ley de Justicia para Adolescentes.
- › Asegurar la suficiencia de traductores/as de lenguas indígenas en todos los procesos que involucren a personas pertenecientes a estos grupos.
- › Asegurar que las personas indígenas cumplan sus condenas en los centros de reclusión más próximos a sus comunidades.
- › Establecer protocolos de actuación para casos en los cuales la persona inculpada o la víctima del delito sean indígenas.
- › Difundir entre las y los migrantes los recursos e infraestructura a su alcance para denunciar delitos y violaciones a derechos humanos cometidos en su contra.
- › Ofrecer servicios de atención para víctimas del delito adecuados para las personas migrantes y, particularmente, para las mujeres.
- › Detectar y brindar protección oportuna a personas perseguidas por el crimen organizado transnacional.
- › Establecer un sistema nacional de registro de personas con discapacidad internadas en instituciones de asistencia públicas y privadas.

- › Establecer protocolos mínimos de seguridad, higiene y trato digno, así como desarrollar mecanismos de supervisión y control de las instituciones de asistencia pública y privada.
- › Realizar un diagnóstico sobre las barreras de acceso a tribunales y al Ministerio Público, desde la perspectiva de los distintos grupos de población y llevar a cabo las adecuaciones correspondientes.
- › Crear reglamentos específicos para el tratamiento de personas con discapacidad en reclusorios, así como asignar presupuesto para acondicionar estos centros.
- › Crear un sistema de registro público de crímenes de odio por homofobia, lesbofobia y transfobia.
- › Desarrollar programas de capacitación para las policías y personal del MP y juzgados diseñados específicamente para tratar con personas de la comunidad LGBTTTI que sean víctimas de crímenes de odio.
- › Implementar el protocolo de Estambul a nivel estatal para detectar la tortura, particularmente en casos que involucren personas transgénero, transsexuales, travestis o intersexuales.
- › Reformar la política de atención a personas con discapacidad mental que se encuentran recluidas en instituciones públicas y privadas indignantes e inadecuadas.
- › Impulsar la creación de una política nacional para las personas indígenas a fin de garantizar el derecho al uso de intérpretes y de defensores de oficio conocedores del idioma, cultura y costumbres de las comunidades indígenas en el transcurso de procedimientos judiciales.
- › Impulsar medidas especiales que consideren suficientes garantías en cuanto al derecho al debido proceso en el caso de deportación, el derecho de acceso a la información, la dimensión de género y la protección de la niñez no acompañada.
- › Reformar el artículo 33 constitucional con la finalidad de que no prive a los no nacionales del derecho a impugnar una decisión de expulsión, por ejemplo mediante el recurso de amparo, de conformidad con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Observación Final núm. 17 del informe final emitido a México por el Comité de los Derechos Humanos, 7 de abril de 2010, Doc. CCPR/C/MEX/CO/5.

- › Adoptar medidas para acelerar la aplicación de la reforma del sistema de justicia penal. También deberá adoptar medidas inmediatas para asegurar que solamente las confesiones hechas o confirmadas ante la autoridad judicial se admitan como prueba contra un acusado y que la carga de la prueba en los casos de tortura no recaiga sobre las presuntas víctimas. Observación Final núm. 14 del informe final emitido a México por el Comité de los Derechos Humanos, 7 de abril de 2010, Doc. CCPR/C/MEX/CO/5.
- › Adoptar todas las medidas necesarias para eliminar la detención mediante arraigo de la legislación y de la práctica, tanto a nivel federal como estatal. Observación Final núm. 15 del informe final emitido a México por el Comité de los Derechos Humanos, 7 de abril de 2010, Doc. CCPR/C/MEX/CO/5.
- › El Comité, a la luz de su Recomendación General núm. 31 (2005), sobre la prevención de la discriminación racial en la administración y el funcionamiento de la justicia penal, exhorta al Estado Parte a respetar los sistemas tradicionales de justicia de los pueblos indígenas de conformidad con la normativa internacional de derechos humanos, incluso mediante el establecimiento de una jurisdicción especial indígena. Observación Final núm. 12 del informe final emitido a México por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 4 de abril de 2012. Doc. CERD/C/MEX/CO/16-17.
- › Impulsar medidas para evaluar con mayor precisión la existencia y el alcance de la discriminación racial en la administración y el funcionamiento de la justicia penal. Observación General núm. 13. Administración de justicia (artículo 14). Comité de los Derechos Humanos, 21º periodo de sesiones (1984).
- › Crear una base de datos que disponga sobre todo de información completa, de carácter estadístico u otro tipo, sobre las denuncias, enjuiciamientos y sentencias referentes a actos de racismo y de xenofobia, así como la reparación concedida a las víctimas de tales actos; esas reparaciones las deberían asumir los autores de las infracciones o los planes de indemnización del Estado, financiados con fondos públicos. Observación General núm. 13. Administración de justicia (artículo 14). Comité de los Derechos Humanos, 21º periodo de sesiones (1984).

- › Eliminar los efectos discriminatorios de leyes y respetar en todo caso el principio de proporcionalidad en su aplicación respecto a las personas pertenecientes a los grupos en situación de discriminación. Observación General núm. 13. Administración de justicia (artículo 14). Comité de los Derechos Humanos, 21º periodo de sesiones (1984).
- › Crear una estrategia nacional orientada a prevenir la discriminación racial en la administración y el funcionamiento de la justicia penal. Observación General núm. 13. Administración de justicia (artículo 14). Comité de los Derechos Humanos, 21º periodo de sesiones (1984).
- › Impulsar acciones que aseguren la obligación de que todas las personas tengan derecho a un recurso efectivo contra todo acto de discriminación racial, independientemente de que los actos sean cometidos por particulares o por agentes del Estado, así como el derecho a pedir una reparación justa y adecuada por el daño sufrido. Observación General núm. 13. Administración de justicia (artículo 14). Comité de los Derechos Humanos, 21º periodo de sesiones (1984).
- › Impulsar acciones que traten sin discriminación ni prejuicio a las víctimas de discriminación racial, respetando su dignidad y procurando en particular que las audiencias, los interrogatorios o los careos se realicen con la sensibilidad necesaria en materia de racismo. Observación General núm. 13. Administración de justicia (artículo 14). Comité de los Derechos Humanos, 21º periodo de sesiones (1984).

# BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Miguel Ángel (2009). *Presunción de inocencia: principio fundamental en el sistema acusatorio*. México: Consejo de la Juegicatura Federal.
- Alegre, Marcelo y Roberto Gargarella (coords.) (2007). *El derecho a la igualdad*. Argentina: Lexis Nexis/ACIJ.
- Álvarez Icaza, Emilio (2012). Entrevista para la elaboración del Reporte sobre la Discriminación en México. México: Conapred.
- Auditoría Superior de la Federación (s. a.). Prevención y Readaptación Social. Seguridad Pública, Auditoría de Desempeño: 09-0-36E00-07-1120. Tomo II, Función Gobierno, II.11.3.1.1.
- Azaola, Elena (1996). *El delito de ser mujer. Hombres y mujeres homicidas en la ciudad de México: historias de vida*. México: CIESAS.
- \_\_\_\_\_ y Cristina Yacamán Jaramillo (1996). *Las mujeres olvidadas*. México: El Colegio de México.
- \_\_\_\_\_ y Marcelo Bergman (2007). *Encuestas a Población en Reclusión*. México: CIDE.
- \_\_\_\_\_ (2009). *Delincuencia, marginalidad, y desempeño institucional. Tercera encuesta a población en reclusión*. México: CIDE.
- Barrón, Marcela y M. Ontiveros (coords.) (2004). *Homicidios y desapariciones de mujeres en Ciudad Juárez. Análisis, críticas y perspectivas*. México: Reyes/Inacipe.
- Beltrán, María de Lourdes y Cristina Puga (2011). “Radiografía de los derechos humanos de las mujeres en México”, en Irma Sau- cedo y Lucía Melgar (coords.). *¿Y usted cree tener derechos? Accesodelasmujeresmexicanasalajusticia*. México:UNAM/PUEG.
- Beltrán del Río, Salvador (2012). Entrevista para la elaboración del Reporte sobre la Discriminación en México. México: Conapred.

- Bergman, Marcelo y Elena Azaola (2007). "Cárceles en México: cuadros de una crisis". *Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*. Flacso.
- Briseño, Marcela (2006). *Garantizando los derechos humanos de las mujeres en reclusión*. México: Inmujeres.
- Brito, Alejandro y L. Bastida (2009). *Informe de crímenes de odio por homofobia: México 1995-2008*. México: Letra S, Sida, Cultura y Vida Cotidiana, A.C.
- Carbonell, Miguel (2006). *Los derechos fundamentales en México*. México: Porrúa.
- \_\_\_\_\_ (2010). *Los juicios orales en México*. México: Porrúa.
- \_\_\_\_\_ y Enrique Ochoa (2006) "Juicios orales y debido proceso legal. Una propuesta de reforma". *Revista El Mundo del Abogado*. Disponible en <[http://enriqueochoareza.com/articulos/uploads/1/juicios\\_orales\\_una\\_propuesta\\_de\\_reforma\\_-\\_miguel\\_carbonell\\_y\\_enrique\\_ochoa\\_reza\\_-\\_dic\\_06.pdf](http://enriqueochoareza.com/articulos/uploads/1/juicios_orales_una_propuesta_de_reforma_-_miguel_carbonell_y_enrique_ochoa_reza_-_dic_06.pdf)>.
- Casillas, Rodolfo (2010). *El secuestro, un nuevo rostro de la vulnerabilidad del migrante centroamericano en México*. Quito, Perú: Ecuador Debate.
- Castaño, C. (2009). "Narcotráfico y seguridad nacional: el gran debate de México". *Bien Común*, 14 (173). México: Fundación Rafael Preciado Hernández.
- Cavazos, Irma (2005). *Mujer, etiqueta y cárcel*. México: Universidad Autónoma Metropolitana/Inacipe.
- CDHDFENSOR (2007). "Armonización legislativa: pieza fundamental para erradicar la violencia contra las mujeres". *CDHDFENSOR*, 5 (11). México.
- Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A. C. (2006). *Violencia de Estado contra mujeres en México. El caso San Salvador Atenco*. Informe alternativo al CAT. 37º periodo de sesiones. México: Organización Mundial Contra la Tortura (OMCT).
- Colchero, Patricia (2012). Entrevista para la elaboración del Reporte sobre la Discriminación en México. México: Conapred.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) (2007). *Informe especial sobre explotación sexual comercial infantil en el Distrito Federal*. México: CDHDF.

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) (2008) *Informe Especial Sobre la Situación de los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad en el Distrito Federal 2007-2008* Disponible en <<http://portaldic10.cdhdf.org.mx/index.php?id=discapacidad>>.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2007a). *Demandante ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Campo Algodonero: Claudia Ivette González, Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos Monárez (Casos 12.496, 12.497 y 12.498) contra los Estados Unidos Mexicanos*. Organización de Estados Americanos. Disponible en <<http://www.cidh.oas.org/demandas/12.496-7-8%20Campo%20Algodonero%20Mexico%204%20noviembre%202007%20ESP.pdf>>.

\_\_\_\_\_ (2007b). *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*. Organización de los Estados Americanos. Disponible en <<http://www.cidh.oas.org/women/Acceso07/indiceacceso.htm>>.

Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos *et al.* (2011). *Informe sobre el impacto en México de la figura del arraigo penal en los derechos humanos*, presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en <[http://www.cmdpdh.org/docs/Informe%20CIDH%20sobre%20el%20impacto%20en%20México%20de%20la%20figura%20del%20arraigo%20penal%20en%20los%20derechos%20humanos%20\(FINAL\).pdf](http://www.cmdpdh.org/docs/Informe%20CIDH%20sobre%20el%20impacto%20en%20México%20de%20la%20figura%20del%20arraigo%20penal%20en%20los%20derechos%20humanos%20(FINAL).pdf)>.

Comisión Nacional de Derechos Humanos y Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social (CNDH y CEIDAS) (2009). *Diagnóstico de las condiciones de vulnerabilidad que propician la trata de personas en México*. México: CNDH/CEIDAS.

Comisión Nacional de Derechos Humanos, CNDH (2011). *Informe especial sobre secuestro de migrantes en México*. 22 de febrero de 2011. Disponible en <[www.cndh.org.mx/Informes\\_Especiales](http://www.cndh.org.mx/Informes_Especiales)>.

Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) (2012) Mexico: Briefing to the UN Committee on the elimination of racial discrimination: 80th session, febrero de 2012. Amnesty

- Internacional. Disponible en <[www.amnesty.org/es/library/info/AMR41/081/2011/en](http://www.amnesty.org/es/library/info/AMR41/081/2011/en)>.
- Conde, Elsa (2009). “La Suprema Corte de Justicia de la Nación ante la interrupción voluntaria del embarazo”, en Lourdes Enríquez y Claudia de Anda (coords.), *Despenalización del aborto en la ciudad de México. Argumentos para la reflexión*. México: Programa Universitario de Estudios de Género (PUEG)/Protegiendo la Salud de las Mujeres (Ipas)/Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE)/Coordinación de Humanidades de la UNAM.
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) (2011). *Documento informativo sobre discriminación racial en México*. México: Conapred.
- Contreras, Rebeca E. (2009). “Principios legales del proceso penal”, *Letras Jurídicas*, 20. Jalisco, México: Universidad de Guadalajara-Centro Universitario de la Ciénega.
- Courtis, Christian (comp.) (2001). *Desde otra mirada: textos de teoría crítica del derecho*. Buenos Aires, Argentina: Eudeba-Universidad de Buenos Aires.
- Ch, Rafael y Marien Rivera (2012). “Los números rojos”. *Nexos en línea*. Disponible en <<http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2102546>>.
- Díaz, Pedro (2005). “Acceso a los tribunales y debido proceso legal de las personas migrantes desde los estándares del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos”, en Juan Carlos Gutiérrez Contreras (coord.). *Derechos humanos de los migrantes*. México: Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México/Comisión Europea/Secretaría de Relaciones Exteriores, pp. 219-237.
- Disability Rights International y la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (DRI y CMDPDH) (2010) *Abandones & Disappeared. A Report*. Disponible en <<http://www.disabilityrightsintl.org/wordpress/wp-content/uploads/Mex-Report-English-Nov30-finalpdf.pdf>>.
- Encuesta Nacional de Cultura Constitucional. Legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado, Informe* (2011). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. Disponible

en <<http://www.juridicas.unam.mx/invest/areas/opinion/doc/EncuestaConstitucion.pdf>>.

*Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (Encup)* (2008). México: Secretaría de Gobernación - Poder Ejecutivo Federal. Disponible en <[http://www.encup.gob.mx/work/models/Encup/Resource/33/1/images/Anexo\\_2\\_Resultados\\_ENCUP\\_2008\\_\(Frecuencias\).pdf](http://www.encup.gob.mx/work/models/Encup/Resource/33/1/images/Anexo_2_Resultados_ENCUP_2008_(Frecuencias).pdf)>.

*Encuesta Nacional sobre la Discriminación en México (Enadis)* (2010). México: Conapred.

*Encuesta Nacional Sobre Inseguridad (ENSI)* (2010). México: Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A. C. (ICESI). Disponible en <[http://www.icesi.org.mx/documentos/encuestas/encuestasNacionales/ENSI-7\\_resultados\\_nacional\\_y\\_por\\_entidades\\_federativas.pdf](http://www.icesi.org.mx/documentos/encuestas/encuestasNacionales/ENSI-7_resultados_nacional_y_por_entidades_federativas.pdf)>.

Farías García, Rodolfo, Juanita Vázquez, Enrique Villareal Ríos, Ana Laura Calderón Dueñas (2009). "Perfil biopsicosocial de adolescentes con conducta delictiva en el estado de Nuevo León". *Revista de la Facultad de Salud Pública y Nutrición*, 10 (4), octubre-diciembre. Monterrey, Nuevo León: Universidad Autónoma de Nuevo León. Disponible en <<http://www.respyn.uanl.mx/x/4/articulos/perfil.htm>>.

Galeana, Patricia (2009). "Impacto social de la penalización del aborto", en Lourdes Enríquez y Claudia De Anda (coords.). *Despenalización del aborto en la ciudad de México. Argumentos para la reflexión*. México: Programa Universitario de Estudios de Género (PUEG)/Protegiendo la Salud de las Mujeres (Ipas)/ Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE)/Coordinación de Humanidades de la UNAM, pp. 55-58.

Gallo Campos, K.I. (2005). "Niñez migrante: blanco fácil para la discriminación", en Juan Carlos Gutiérrez Contreras (coord.). *Derechos humanos de los migrantes*. México: Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México/Comisión Europea/ Secretaría de Relaciones Exteriores, pp. 133-144.

García García, Guadalupe Leticia (2010). *Historia de la pena y sistema penitenciario mexicano*. México: Miguel Ángel Porrúa.

García Martínez, Anayeli (2011). "Cronología del caso Alberta, Teresa y Jacinta". *CIMAC-Noticias*. México. Disponible en <<http://>

[www.cimacnoticias.com.mx/site/10042808-CRONOLOGIA-DE-LOS-H.42366.0.html](http://www.cimacnoticias.com.mx/site/10042808-CRONOLOGIA-DE-LOS-H.42366.0.html)>.

García Ramírez, Sergio (2006). "El debido proceso. Concepto general y regulación en la convención americana sobre derechos humanos", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Revista Jurídica*. Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM. Disponible en <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/117/art/art2.htm>>.

García Villegas, Mauricio (coord.) (2005). *Sociología jurídica. Teoría y sociología del derecho en Estados Unidos*. Colombia: Universidad Nacional de Colombia.

Gargarella, Roberto (2008). *De la injusticia penal a la justicia penal*. Bogotá, Colombia: Siglo del Hombre.

Garland, David (2007). *Crimen y castigo en la modernidad tardía*. Bogotá, Colombia: Siglo del Hombre.

Gómez Lara, Cipriano (2006). "El debido proceso como derecho humano". Disponible en <<http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1968/17.pdf>>.

Gutiérrez Rivas, Rodrigo y Pedro Salazar Ugarte (2011). *Igualdad, no discriminación y derechos sociales. Una vinculación virtuosa*. México: Conapred.

Hernández, Horacio y Érika Julieta Vázquez (2007). "Migración indígena y demografía", en Rosa Rojas y Luis Vázquez León (coords.). *Indígenas e indigenismo en el occidente de México*. Guadalajara, México: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas/Instituto de Gestión y Liderazgo Social para el Futuro, A. C./CIESAS Occidente/Universidad de Guadalajara, pp. 175-189.

*Informe sobre la situación de los derechos humanos en México elaborado por las organizaciones de la sociedad civil para el examen periódico universal* (2011). Disponible en <[http://www.herbogeminis.com/IMG/pdf/informe\\_DDHH\\_Mexico.pdf](http://www.herbogeminis.com/IMG/pdf/informe_DDHH_Mexico.pdf)>.

Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A. C. (ICESI) (2010). *Encuesta Nacional Sobre Inseguridad, 2010*. Disponible en <[http://www.icesi.org.mx/documentos/encuestas/encuestasNacionales/ENSI-7\\_resultados\\_nacional\\_y\\_por\\_entidades\\_federativas.pdf](http://www.icesi.org.mx/documentos/encuestas/encuestasNacionales/ENSI-7_resultados_nacional_y_por_entidades_federativas.pdf)>.

- \_\_\_\_\_ (2011). *Delitos de alto impacto para México*. Documento de trabajo. México: ICESI.
- Instituto Federal de Defensoría Pública (IFDP) (2011). *Informe de acciones*. México: IFDP.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, (IJJ) (2010). *Encuesta de opinión sobre la satisfacción de los usuarios de justicia ofrecido por los órganos de impartición de justicia en México*. México: IJJ-UNAM.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2006). *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares, Endireh. Tabulados Básicos*. México: INEGI. Disponible en <[http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/ceameg/violencia/sivig/doctos/end06.pdf](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/ceameg/violencia/sivig/doctos/end06.pdf)>.
- \_\_\_\_\_ (2008a). "Estadísticas judiciales en materia penal de los Estados Unidos Mexicanos, 2008". Disponible en <[http://www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/continuas/sociales/judiciales/2008/judiciales2008.pdf](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/continuas/sociales/judiciales/2008/judiciales2008.pdf)>.
- \_\_\_\_\_ (2008b). *Las mujeres en el Distrito Federal. Estadísticas sobre desigualdad de género y violencia contra las mujeres*. México: INEGI.
- \_\_\_\_\_ (2010a). "Estadísticas judiciales en materia penal, 2010". Disponible en <[http://www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/continuas/sociales/judiciales/2011/judiciales\\_2010.pdf](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/continuas/sociales/judiciales/2011/judiciales_2010.pdf)>.
- \_\_\_\_\_ (2010b). "Estadísticas a propósito del día internacional de la eliminación de la violencia contra la mujer. Datos nacionales". Disponible en <<http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/contenidos/estadisticas/2010/violencia10.asp?s=inegi&c=2774&ep=47>>.
- \_\_\_\_\_ (2010c). "Seguridad Pública y Justicia 2010". Disponible en <[http://www.inegi.gob.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/continuas/sociales/seg\\_y\\_just/2010/Seg\\_Pub\\_Jus\\_2010.pdf](http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/continuas/sociales/seg_y_just/2010/Seg_Pub_Jus_2010.pdf)>.
- \_\_\_\_\_ (2010d) *Encuesta Nacional de Gobierno 2010. Poder Ejecutivo Estatal. Gobierno, seguridad pública y reinserción social. Resultados*. Disponible en <[sieg.gob.mx/contenido/SociedadGobierno/eng\\_resultados.pdf](http://sieg.gob.mx/contenido/SociedadGobierno/eng_resultados.pdf)>.

- \_\_\_\_\_ (2011) Anuarios estadísticos por entidad federativa 2011.
- Instituto Mexicano de las Mujeres (Inmujeres) (2006). *Garantizando los derechos humanos de las mujeres en reclusión*. México: Inmujeres.
- Islas de González Mariscal, Olga (1998). "El desarrollo del derecho penal mexicano en el siglo xx", en *La ciencia del derecho durante el siglo xx*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- \_\_\_\_\_ y Miguel Carbonell (2007). *Constitución y justicia para adolescentes*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Lamas, Marta (2009). "Despenalizar el aborto para una maternidad voluntaria", en Lourdes Enríquez y Claudia de Anda (coords.). *Despenalización del aborto en la ciudad de México. Argumentos para la reflexión*. México: Programa Universitario de Estudios de Género (PUEG)/Protegiendo la Salud de las Mujeres (Ipas)/Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE)/Coordinación de Humanidades de la UNAM, pp. 35-38.
- Librando, José y Manuel Iturralde (2011). *Los muros de la infamia: prisones en Colombia y América Latina*. Colombia: Universidad de los Andes.
- López Portillo, Ernesto (2012). Entrevista para la elaboración del reporte sobre la discriminación en México. México: Conapred.
- Maccise Duayhe, Mónica (coord.) (2006). *Niños y niñas en situación de calle y la discriminación en el acceso a la educación, salud y justicia*. México: Conapred.
- Magaloni, Ana Laura (2009). *El Ministerio Público desde adentro*. México: CIDE.
- Maza, Enrique (2007). "Despenalización por el bien de la sociedad". *Revista Proceso*, 1591, 29 de abril. Disponible en <<http://www.proceso.com.mx/?p=92963>>.
- Medina, Antonio (2009). "La vida cotidiana y sus crudezas: estigma y discriminación por orientación sexual". *CDHDFensor*, 7 (5), pp. 6-10.
- México Evalúa (2009). *Sistema de Índices e Indicadores en Seguridad Pública (SIIp)*. Disponible en <[http://www.mexicoevalua.org/descargables/5e1a0a\\_sistema\\_de\\_indices-e-indicadores\\_en\\_seguridad\\_publica\\_completo\\_impression\\_nov19.pdf](http://www.mexicoevalua.org/descargables/5e1a0a_sistema_de_indices-e-indicadores_en_seguridad_publica_completo_impression_nov19.pdf)>.

(2012). *Seguridad y justicia penal en los estados*. Documento de trabajo. México: México Evalúa.

Monárrez, Julia y Luis E. Cervera (coords.) (2010). *Violencia e inseguridad ciudadana en Ciudad Juárez. Diagnóstico geosocioeconómico de Ciudad Juárez*. México: El Colegio de la Frontera Norte/Inmujeres.

Nogueira Alcalá, Humberto (2006). “El derecho a la igualdad ante la ley, la no discriminación y acciones positivas”. *Anuario de la Facultad de Derecho la Universidad de la Coruña*. Disponible en <<http://ruc.udc.es/dspace/bitstream/2183/2449/1/AD-10-41.pdf>>.

Observatorio Latinoamericano de Prisiones (2007). *A la sombra de la sociedad, situación penitenciaria en América Latina*. Venezuela. Disponible en <<http://www.grupodemujeres.org.ar/descargas/OLAP%20LIBRO.pdf>>.

Olamendi, Patricia (2000). *El cuerpo del delito. Los derechos humanos de las mujeres en la justicia penal*. México: Unifem/PGR/Comisión Nacional de la Mujer.

ONU-Mujeres, Inmujeres y LXI Legislatura, Cámara de Diputados (2011) *Feminicidio en México. Aproximación, tendencias y cambios, 1985-2009*. México: ONU-Mujeres/Inmujeres/LXI Legislatura, Cámara de Diputados. Disponible en <[http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download/00\\_femicidioMx1985-2009.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/00_femicidioMx1985-2009.pdf)>.

Open Society Foundations (2011). *Pretrial Detention and Torture: Why Pretrial Detainees Face the Greatest Risk. A Global Campaign for Pretrial Justice Report*. Gran Bretaña: University of Bristol/ Ludwig Boltzmann Institute/Human Rights.

Palacios, Elizabeth (2007). “La violencia de género: una construcción cultural. Entrevista a Alicia Elena Pérez Duarte”. *CDHDFENSOR*, 3(5), pp. 6-8.

(2009). “El crimen de odio: la cara más brutal de la discriminación”. *CDHDFENSOR*, 7 (5), pp. 48-50.

Pardinas, Juan (2012). Entrevista para la elaboración del Reporte sobre la Discriminación en México. México: Conapred.

Pérez Correa, Catalina (2005). “Historias de barandilla”. *Enfoque*, 567, suplemento del periódico *Reforma*, México.

- \_\_\_\_\_ (2008). "Front Desk Justice". *Mexican Law Review*, 1(1). México: IIJ-UNAM.
- \_\_\_\_\_ (2011). "De la constitución a la prisión, derechos humanos y sistema penitenciario", en Miguel Carbonell y Pedro Salazar. *La reforma de derechos humanos: ¿un nuevo paradigma?* México: UNAM.
- \_\_\_\_\_ (2012). Discriminación y Proceso Penal. Ponencia elaborada para el Reporte sobre la Discriminación en México. México: Conapred.
- Presidencia de la República (2011). *Quinto Informe de Gobierno*. México.
- Ramírez, Nashieli (2012). Entrevista para la elaboración del Reporte sobre la Discriminación en México. México: Conapred.
- Saba, Roberto (2007). "(Des)igualdad estructural", en Marcelo Alegre y Roberto Gargarella (coords.). *El derecho a la igualdad, aportes para un constitucionalismo igualitario*. Buenos Aires, Argentina: Lexis Nexis.
- Sachsida, Adolfo y Mario Jorge Mendonça (2007). "Ex-Convicts Face Multiple Labor Market Punishments: Estimates of Peer-Group and Stigma Effects Using Equations of Returns to Schooling". *Revista Economía*, 8(3).
- Sarre, Miguel (2009). "Debido proceso y ejecución penal. Reforma constitucional de 2008". Disponible en <[http://www2.scjn.gob.mx/seminario/docs/Debido\\_proceso\\_y\\_ejecucion\\_penalMiguelSarrePag251-268.pdf](http://www2.scjn.gob.mx/seminario/docs/Debido_proceso_y_ejecucion_penalMiguelSarrePag251-268.pdf)>.
- Saucedo González, Irma y Guadalupe Huacruz Elías (2011). "Guardianes de la Justicia", en Irma Saucedo y Lucía Melgar. *¿Y usted cree tener derechos? Acceso de las mujeres mexicanas a la justicia*. México: PUEG/UNAM.
- Silva Meza, Juan (2011) Discurso pronunciado en la sesión pública solemne del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con motivo del inicio de la Décima Época.
- \_\_\_\_\_ (2012). Discurso pronunciado el 21 de marzo, a propósito del festejo del natalicio número 206 de Benito Juárez en el Hemiciclo a Juárez.
- Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) (2012). "El Senado aprueba la reforma constitucional en materia de derechos humanos", Derechos Humanos: Agenda Internacional de México. SRE Boletín

- tín informativo. Disponible en <<http://embamex.sre.gob.mx/reinounido/images/pdf/DGDH173.pdf>>.
- Secretaría de Seguridad Pública (ssp) (2008). *Segundo Informe de Labores*. México: SSP.
- \_\_\_\_\_ (2011). *Estadísticas del Sistema Penitenciario Nacional*. México: SSP.
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2011). Incidencia delictiva del fuero federal. México: Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Siegel Reva, B. (1999). "Regulando la violencia marital", en Roberto Gargarella. *Derecho y grupos desaventajados*. Barcelona: Gedisa.
- Sin Fronteras (2011). *Mujeres migrantes en situaciones de violencia familiar en México. Retos y recomendaciones*. Disponible en <[http://www.sinfronteras.org.mx/attachments/022\\_Mujeres\\_Migrantes\\_en\\_Situaciones\\_de\\_Violencia\\_Familiar.pdf](http://www.sinfronteras.org.mx/attachments/022_Mujeres_Migrantes_en_Situaciones_de_Violencia_Familiar.pdf)>.
- \_\_\_\_\_ (2012). "Continúan condiciones de discriminación y violencia hacia las mujeres migrantes y refugiadas en México". Disponible en <<http://www.sinfronteras.org.mx/index.php/es/sala-de-prensa/comunicados/1282-continuan-condiciones-de-discriminacion-y-violencia-hacia-las-mujeres-migrantes-y-refugiadas-en-mexico>>.
- Stuart Mill, John [1869] (2011). *The Subjection of Women*. Madrid: JPM.
- Suárez, María Eugenia y Elena Azaola (2006). *La policía desde un enfoque antropológico. Estado de México*. Serie de Cuadernos de Trabajo. México: Instituto para la Seguridad y Democracia, A.C.
- Tamborrel Suárez, Guillermo (coord.) (2010). *Qué pueden hacer las ciencias penales por los grupos vulnerables*. México: Inacipe.
- Thompson, Anthony (2008). *Releasing Prisoners, Redeeming Communities: Reentry, Race, and Politics*. Nueva York: New York University Press.
- Valencia Carmona, Salvador (2009). *Constitución y nuevo proceso penal*. México: IIJ-UNAM. Disponible en <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/refjud/cont/13/pjn/pjn4.pdf>>.
- Velázquez, Alfonso (2009). *Nuevo sistema de justicia penal para México*. México: Miguel Ángel Porrua /Senado de la República, LXI Legislatura/UAEM /Poder Judicial del Estado de México.

- Washington Office on Latin America (wola) y Transnational Institute (Tni) (2010). *Sistemas sobrecargados, leyes de drogas y cárceles en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: wola/Tni.
- Whitman, James Q. (2003). *Harsh Justice: Criminal Punishment and the Widening Divide Between America and Europe*. Nueva York: Oxford University Press.
- Zepeda Lecuona, Guillermo (2005). *Los mitos de la prisión preventiva en México*. México: Open Society Justice Initiative (osji). Disponible en <[http://www.presunciondeinocencia.org.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=125](http://www.presunciondeinocencia.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=125)>.
- 
- (2008). *Índice de incidencia delictiva y violencia*. México: CIDAC.

# AGRADECIMIENTOS

## **Centro de Investigación y Docencia Económicas**

Enrique Cabrero Mendoza

*Director general*

Sergio López Ayllón

*Secretario general*

Guillermo M. Cejudo

*Director de la División de Administración Pública*

Ricardo Miguel Raphael de la Madrid

*Profesor afiliado a la División de Administración Pública*

Paulina Azuela Gómez

Víctor González Tlatempa

Alejandra Haas Paciuc

Jacqueline Hernández

Jorge Israel Hernández

Roberto Ibarra

Ix-Nic Iruegas Peón

Miguel Ángel Leal Arriola

Fernanda López Portillo

Rocío Martínez Velázquez

Lizeth Vásquez Castillo

## **Secretaría de Gobernación**

Alejandro Poiré Romero

*Secretario*

## **Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación**

Ricardo Antonio Bucio Mújica

*Presidente*

Coordinación de Gestión

de la Presidencia

Dirección de Coordinación Territorial e Interinstitucional

Dirección Jurídica, Planeación y Evaluación

Dirección de Administración y Finanzas

Dirección General Adjunta de Estudios, Legislación y Políticas Públicas

Dirección General Adjunta de Vinculación, Programas Educativos y Divulgación

Dirección General Adjunta de Quejas y Reclamaciones

*Junta de Gobierno*

REPRESENTANTES  
DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL

Max Alberto Diener Sala

*Secretaría de Gobernación*

Carlos Montaño Fernández  
*Secretaría de Hacienda y Crédito Público*  
Pablo Antonio Kuri Morales  
*Secretaría de Salud*  
Guillermo Edmundo Bernal Miranda  
*Secretaría de Educación Pública*  
Patricia Espinosa Torres  
*Secretaría del Trabajo y Previsión Social*

REPRESENTANTES DESIGNADOS  
POR LA ASAMBLEA CONSULTIVA

Roy Campos Esquerre  
Katia D'Artigues Beauregard  
Rogelio Alberto Gómez-Hermosillo Marín  
Mauricio Merino Huerta  
Francisco Javier Rangel González

INSTITUCIONES INVITADAS

María del Rocío García Gaytán  
*Instituto Nacional de las Mujeres*  
Miguel Ángel Carreón Sánchez  
*Instituto Mexicano de la Juventud*  
Xavier Antonio Abreu Sierra  
*Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas*

Alejandro Lucas Orozco Rubio  
*Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores*  
José Antonio Izazola Licea  
*Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH/sida*  
María Cecilia Landerreche Gómez-Morín  
*Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia*  
Rodrigo Quevedo Daher

José Antonio Silva Peñuñuri  
*Secretaría de la Función Pública*

Asamblea Consultiva

Mauricio Merino Huerta  
*Presidente*

Karina Ansolabehere Sesti  
Judit Ester Bokser Misses de Liverant  
Roy Campos Esquerre  
Miguel Carbonell Sánchez  
Katia D'Artigues Beauregard  
Rossana Fuentes-Berain Villenave  
Rogelio Alberto Gómez-Hermosillo Marín  
Epigmenio Carlos Ibarra Almada  
Clara Jusidman Rapoport  
Rebeca Montemayor López

Adriana Ortiz Ortega  
José Antonio Peña Merino  
Luis Perelman Javnozon  
Juan Martín Pérez García  
Francisco Javier Rangel González  
Ricardo Raphael de la Madrid  
Martha Sánchez Néstor  
Regina Tamés Noriega  
Fabienne Venet Rebiffé

### **Ponentes**

Carlos Acevedo Rodríguez  
Rosío Arroyo Casanova  
León Bendesky Bronstein  
Graciela Bensunsán Areous  
Lorenzo Córdova Vianello  
David Gómez Álvarez

Mónica González Contró  
Abelardo Aníbal Gutiérrez Lara  
Sandra Lorenzano  
Ciro Murayama Rendón  
Lina Ornelas Núñez  
Catalina Pérez Correa  
Jaqueline Peschard Mariscal  
Antonio Purón  
Jesús Rodríguez Zepeda  
Mario Ramón Silva Rodríguez  
Paula Sofía Vásquez Sánchez

### Personas entrevistadas

Emilio Álvarez Icaza Longoria  
Ana Amuchástegui Herrera  
Salvador Beltrán del Río Madrid  
Roberto J. Blancarte Pimentel  
Ricardo A. Bucio Mújica  
David Calderón  
Sergio Chedraui Eguía †  
Salomón Chertorivski Woldenberg  
Patricia Colchero Aragónés  
Enrique De la Madrid Cordero  
Ernesto Díaz Iturbe Diego  
Janitzio Enrique Durán Ortega  
Mario Luis Fuentes Alcalá  
Daniel Gershenson  
Luis Emilio Giménez Cacho  
Juan Luis González Alcántara  
Gonzalo Hernández Licona  
Clara Jusidman Rapoport  
Andrés Lajous  
Ernesto López Portillo  
Anuar Luna Cadena  
Mauricio Merino Huerta

Mara Sofía Mondragón  
Lina Ornelas Núñez  
Enrique Ortiz Flores  
Juan E. Pardinas  
Juan Martín Pérez García  
Nashieli Ramírez Hernández  
Francisco Javier Rangel González  
Carlos Ríos Espinosa  
Ernesto Rodríguez Chávez  
Jesús Rodríguez Zepeda  
Carlos E. Sánchez Carrillo  
Alejandro Solalinde Guerra  
Fernando Sosa Pastrana  
Regina Tamés Noriega  
Rodolfo Tuirán Gutiérrez  
Estefanía Vela Barba  
Rosalinda Vélez Juárez

### Participantes de las mesas

#### Migrantes

Edoardo Bazzaco (i[dh]eas, Litigio Estratégico en Derechos Humanos, A. C.)  
Luis F. Fernández (Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos de la Secretaría de Gobernación)  
Rodolfo Franco Franco (Organización Internacional para las Migraciones)  
Beatriz Manzur Macías (Comunitec y Asociados, S. A. de C. V.)  
Paula Cristina Nogueira Leite (Consultora)  
Tania Ramírez Hernández (Colegio de Derechos Humanos y Gestión de Paz de la Universidad del Claustro de Sor Juana)

**Luis Miguel Sánchez López** (Instituto Nacional de Migración [INM])

**Fabián Sánchez Matus** (i[dh]eas)

**Hildilberto Soto Nájera** (INM)

**Renata Terrazas Tapia** (Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C.)

**Fabienne Venet Rebiffé** (Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración, A. C.)

*Niñas, niños y adolescentes*

**Elizabeth Aguirre** (Centro de Investigación Familiar A. C.)

**Severine Durín** (Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social [CIESAS]-Programa Noreste)

**Angélica María Elizondo Riojas** (Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Nuevo León [DIF Nuevo León])

**Armando Estrada Zobía** (Vía Educación, A. C.)

**Carmen Farías Campero** (Zihuame Mochilla, A. C.)

**Fernando Flores Vicencio** (H. Congreso del Estado de Nuevo León)

**Ana Bertha Garza Guerra** (Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia del DIF Nuevo León)

**María Agustina Garza Morales** (DIF Nuevo León)

**Deisy Hernández** (Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública del Tecnológico de Monterrey [EGAP])

**Fabiola Nahas Sánchez** (CreeSer, Educación para la Paz, A. B. P.)

**Irma Alma Ochoa Treviño** (Arthemisas por la Equidad, A. C.)

**Juan Martín Pérez García** (Red por los Derechos de la Infancia en México [Redim])

**Sylvia Guadalupe Puente Aguilar** (Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León)

**Uriel Reyes Torres** (DIF Nuevo León)

**Josefina Rodríguez C.** (Niñez Siglo XXI, A. C.)

**José A. Sánchez Gutiérrez** (Secretaría de Educación Pública [SEP])

**Liz Sánchez Reyna** (Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, A. C. [CADHAC])

**Alejandra Vela Garza** (Alternativas Pacíficas, A. C.)

*Jóvenes*

**Olga Aguilar** (SEP)

**María Guadalupe Balderas Alanís** (Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal)

**Verónica Barba Romero** (Unidos Somos Iguales, A. B. P.)

**Nelly Contreras Rosa** (DIF Nuevo León)

**Carlos Cruz S.** (Cauce Ciudadano, A. C.)

**Gloria Hazel Davenport Fentanes** (Género, Ética y Salud Sexual, A. C.)

**Severine Durín** (CIESAS-Programa Noreste)

**Carmen Farías Campero** (Zihuame Mochilla, A. C.)

**María Agustina Garza Morales** (DIF Nuevo León)

**Abel Garza Ramírez** (Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de Nuevo León [UANL])

**Deisy Hernández** (EGAP)  
**Wendy Matilde Hernández Juárez** (DIF Nuevo León)  
**Consuelo Morales** (CADHAC)  
**Ximena Peredo** (Movimientos Ambientalistas y de Participación de Jóvenes)  
**Juan Martín Pérez García** (Redim)  
**Alfonso Robledo Leal** (H. Congreso del Estado de Nuevo León)  
**José A. Sánchez Gutiérrez** (SEP)  
**Ana Bertha Tamez Salas** (Universidad Tecnológica de Santa Catarina [UTSC])  
**Alejandra Vela Garza** (Alternativas Pacíficas, A. C.)  
**Giovanni Xochipa** (Cauce Ciudadano, A. C.)

*Personas adultas mayores*

**Wendy Arrieta Camacho** (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO])  
**Fidel F. Astorga Ortiz** (Instituto Federal de Acceso a la Información)  
**Rosaura Ávalos Pérez** (Escuela Nacional de Trabajo Social de la Universidad Nacional Autónoma de México [UNAM])  
**José Díaz Reyes** (Asociación Mexicana de Gerontología y Geriatría, A. C.)  
**Ana Gamble Sánchez Gavito** (Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal)  
**Verónica Z. Montes de Oca Zavala** (Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM)  
**Rocío Angélica Quintana Rivera** (Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal)

**Diego Sánchez González** (Facultad de Arquitectura-UANL)  
**Ricardo Tinajero Ramírez** (Secretaría del Trabajo y Previsión Social [STYPS])  
**María Alejandra Vázquez Rodríguez** (Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia)

*Personas con discapacidad*

**Claudia Edith Anaya Mota** (Comisión Especial sobre la No Discriminación de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión)  
**Laura Lizbeth Bermejo Molina** (Libre Acceso, A. C.)  
**Atenea Caballero** (Disability Rights International)  
**Humberto Cruz Mancilla** (Comisión de Fomento a Empresas de Personas con Discapacidad de la Canacintra)  
**Agustín De Pavia Frías** (Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A. C.)  
**Sofía Galván Puente** (Disability Rights International)  
**Guillermo Hernández Martínez** (Coalición México por los Derechos de las Personas con Discapacidad)  
**Ofelia Landa Fuentes** (Instituto Down Xalapa, A. C.)  
**Patricia López Arciniega Gómez** (Asociación Tutelar, I. A. P.)  
**Alicia Angélica López Campos** (Comité de Atención a la Discapacidad-UNAM)  
**Teresa Morán Romero** (Asociación Tutelar, I. A. P.)

**Carmen Robles** (Asamblea Consultiva del Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad [Conadis])

**Jacqueline Marilú Rodríguez Gallegos** (Instituto para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad [Indepedi])

**Ernesto Rosas Barrientos** (Conadis)

**Juan Armando Ruiz Hernández** (Indepedi)

**Hermilo Salas Espíndola** (Facultad de Arquitectura-UNAM)

**Raúl Santamaría Montoya** (Colectivo Chuhcan, A. C.)

**Ofelia Torres Acosta** (UTSC)

**Martha Zarate Tinoco** (STYPS)

#### *Diversidad religiosa*

**Jesús Rogelio Alcántara Méndez** (Segob)

**Neftalí Álvarez** (Floro Intereclesiástico Mexicano, A. C. [FIM])

**Nayeli De León Ramírez** (Escuela Nacional de Antropología e Historia [ENAH])

**Hortensia Granillo Rodríguez** (Instituto Nacional de Estadística y Geografía)

**Gabriela Juárez Palacio** (Observatorio Eclesial)

**José Luis López González** (FIM)

**Brenda Mandujano Alanuza** (Segob)

**Elio Masferrer Kan** (ENAH)

**Ilse Mayer** (Conferencia de Superiores Mayores de Religiosos de México, A. R.)

**Luis Perelman Javnozon** (Tribuna Israelita)

**Ittai Pérez Márquez** (FIM)

**Isabel Resano González** (Casa Tibet México)

**Isa Rojas** (Centro Educativo de la Comunidad Musulmana)

**Rubén Ruiz Guerra** (UNAM)

#### *Diversidad sexual*

**Ana Amuchastegui** (Universidad Autónoma Metropolitana [UAM] Xochimilco)

**Lourdes Angulo Salazar** (Universidad Pedagógica Nacional-Guadalajara)

**Patricia A. Becerril** (Colegio Mexicano de Sexología y Educación Sexual, A. C.)

**Myriam Brito Domínguez** (UAM Azcapotzalco)

**Alejandro Brito Lemus** (Letra S. VIH/Sida, Sexualidad, Salud)

**Gloria Careaga** (UNAM)

**Lol Kin Castañeda Badillo** (Consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal)

**Misael Del Olmo Delgado** (Instituto Nacional de las Mujeres [Inmujeres])

**Juan Ángel Gallardo** (Instituto Mexicano del Seguro Social [IMSS])

**Cecilia Garibi González** (Centro Nacional para la Prevención y Control del VIH/Sida)

**Teresa González Luna** (Cátedra UNESCO sede Universidad de Guadalajara [U. de G.])

**María de los Ángeles González Ramírez** (Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades [CUCSH] de la U. de G.)

**Alberto Herrera**

**Guadalupe López García** (Lesbianas en Patlalonalli, A. C.)

**Ignacio Lozano**  
**Anuar Luna Cadena**  
**Javier Marmolejo**  
**José Merino** (Instituto Tecnológico Autónomo de México)  
**Lydia Miranda** (Segob)  
**Mara Sofía Mondragón** (Centro de Apoyo a las Identidades Trans, A. C.)  
**Sayani Moska Estrada** (Instituto de Investigaciones en Innovación y Gobernanza de la U. de G.)  
**Luis Perelman Javnozon** (Tribuna Israelita)  
**Luis Adrián Quiroz** (Derechohabientes Viviendo con VIH/Sida del IMSS)  
**María Guadalupe Ramos Ponce** (Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer)  
**Trilce Rangel Lara** (CUCSH-U. de G.)  
**Yuriria A. Rodríguez Martínez** (Secretaría de Salud)  
**José Eduardo Rodríguez Pérez** (Red Universitaria de la Diversidad Sexual)  
**Angie Rueda Castillo** (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado)  
**Jorge Saavedra López** (AIDS Healthcare Foundation)  
**Ricardo Salazar** (U. de G.-TV)  
**Raymundo Sandoval**  
**Yamileth Ugalde**  
**Judith Minerva Vázquez Arreola**  
(Acciona, Transformando Caminos para Ser y Hacer, A. C.)  
**Estefanía Vela Barba** (Centro de Investigación y Docencia Económicas)  
**Martha Villaseñor Farías** (CUCSH-U. de G.)

**Mujeres**  
**Ximena Andión Ibáñez** (EQUIS: Justicia para las Mujeres en México)  
**Arminda Balbuena Cisneros** (Centro para el Desarrollo Democrático del Instituto Federal Electoral [CDD-IFE])  
**Mercedes Barquet Montané** (El Colegio de México)  
**Dalia Barrera Bassols** (Grupo Interdisciplinario sobre Mujer, Trabajo y Pobreza, A. C.)  
**María Paula Castañeda** (EQUIS)  
**María de los Ángeles Corte Ríos** (Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género)  
**Gabriela Delgado Ballesteros** (Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación-UNAM)  
**Mariana García** (Grupo de Información en Reproducción Elegida, A. C.)  
**Martha Juárez Pérez** (Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad, A. C.)  
**Alicia Leal Puerta** (Ashoka México y Centroamérica)  
**María Eugenia Medina Domínguez** (Inmujeres)  
**Alicia Mesa Bribiesca** (Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos, A. C.)  
**Lydia Miranda Eslava** (Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres)  
**Nashieli Ramírez Hernández** (RIRIKI, Intervención Social, S. C.)  
**Gabriela Revueltas Valle** (CDD-IFE)

**Genoveva Roldán Dávila** (Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM)  
**María Guadalupe Serna Pérez** (Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora)

*Apariencia y clase social*

**Pilar Barzalobre Aragón** (Comisión Estatal de la Juventud [Cejuve])  
**Alejandro P. Celis Albarrán** (Procuraduría Federal del Consumidor [Profeco])  
**Luis Enrique Cordero Aguilar** (Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca)  
**Patricia Cruz Santiago** (Consejo Estatal para la Prevención y Control del Sida)  
**Eréndira Cruzvillegas Fuentes** (Gobierno del Estado de Oaxaca)  
**Margarita Daltón Palomo** (CIESAS-Unidad Pacífico Sur, Oaxaca)  
**Sara Figueroa Armentia** (Profeco, Delegación Oaxaca)  
**Minerva Nora Martínez Lázaro** (Centro Regional de Derechos Humanos Bartolomé Carrasco Briseño, A. C.)  
**Olga J. Montes García** (Instituto de Investigaciones Sociológicas de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca [UABJO])  
**María de la Luz Morales Torres** (Cejuve)  
**Guadalupe Lourdes Orosco**  
**Pedro Antonio Pérez Ruiz** (Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca)  
**Isidro Ramírez López** (Socpinda-DH, A. C.)  
**Virginia Guadalupe Reyes de la Cruz** (Instituto de Investigaciones Sociológicas-UABJO)

**Carlos E. Sánchez Carrillo** (Piña Palmera, Centro de Atención Infantil, A. C.)  
**Martín Elías Santiago Merlin** (Cejuve)  
**Eduardo Zamora Vásquez** (Piña Palmera)

*Grupos étnicos*

**Judith Bautista Pérez** (Secretaría de las Culturas y Artes de Oaxaca)  
**Daniel Cardona** (Radiodifusora XEGLO)  
**Vicente Marcial Cerqueda** (Instituto Nacional de Lenguas Indígenas)  
**Francisco Rodolfo Córdoba Rafael** (Procuraduría para la Defensa del Indígena)  
**Alejandro E. Cruz López** (Comisión Política-Oaxaca)  
**Marco Antonio Espinosa Rodríguez** (Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Forestal, Pesca y Acuacultura [Sedafpa])  
**Aldo González Rojas** (Secretaría de Asuntos Indígenas)  
**Tomás López Sarabia** (Centro Profesional Indígena de Asesoría, Defensa y Traducción, A. C.)  
**Ibette Irasema López Soriano** (Sedafpa)  
**Juan Carlos Martínez Martínez** (CIESAS-Unidad Pacífico Sur, Oaxaca)  
**Modesta Martínez** (Radiodifusora XEGLO)  
**Nayeli Celia Morales Reyes** (Sedafpa)  
**Nemesio J. Rodríguez Mitchell** (Méjico Nación Multicultural, Programa Universitario UNAM, Oaxaca)  
**Maurilio Santiago Reyes** (Centro de Derechos Humanos y Asesoría a Pueblos Indígenas, A. C.)

*Reporte sobre la discriminación en México 2012.*  
*Proceso Penal* se terminó de imprimir en octubre  
de 2012 en los talleres gráficos de Corporación Mexicana  
de Impresión S.A. de C.V. General Victoriano Zepeda 22,  
col. Observatorio, 11860, México, D. F.  
Se tiraron 1 500 ejemplares.