

**La actuación del Comité para la  
Eliminación de la Discriminación contra  
la Mujer (Comité CEDAW)**

**TOMO II**

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Con el apoyo de:

Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo  
Agencia Danesa de Cooperación Internacional

© 2008 Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Reservados todos los derechos.

346.013.4

I59p Instituto Interamericano de Derechos Humanos. La actuación del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW / Instituto Interamericano de Derechos Humanos. -- San José, C.R. : IIDH, 2008

1332 p. 22X14 cm.

ISBN 978-9968-917-85-8

1. Discriminación contra la mujer 2. Derechos humanos.

Las ideas expuestas en los trabajos publicados en este libro son de exclusiva responsabilidad de los autores y no corresponden necesariamente con las del IIDH o las de sus donantes.

Se permite la reproducción total o parcial de los materiales aquí publicados, siempre y cuando no sean alterados, se asignen los créditos correspondientes y se haga llegar una copia de la publicación o reproducción al editor.

***Equipo productor de la publicación:***

Isabel Torres García  
Oficial de Programa Derechos Humanos de las Mujeres  
*Coordinación académica*

Lizeth Ramírez Camacho  
*Compiladora*

Unidad de Información y Servicio Editorial del IIDH  
*Diseño y diagramación*

Editorama S.A.  
*Impresión*

Instituto Interamericano de Derechos Humanos  
Apartado Postal 10.081-1000 San José, Costa Rica  
Tel.: (506) 2234-0404 Fax: (506) 2234-0955  
e-mail: [uinformacion@iidh.ed.cr](mailto:uinformacion@iidh.ed.cr)  
**[www.iidh.ed.cr](http://www.iidh.ed.cr)**

## Índice

Presentación .....	ix
Casos e investigaciones resueltas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en uso del Protocolo Facultativo de la Convención CEDAW .....	821
• Comunicación No. 1/2003, Sra. B.-J. contra Alemania .....	823
• Comunicación No. 2/2003, Sra. A. T. contra Hungría .....	844
• Comunicación No. 3/2004, Sra. Dung Thi Thuy Nguyen contra Países Bajos .....	868
• Comunicación No. 4/2004, Sra. A. S. contra Hungría .....	893
• Comunicación No. 5/2005, Sra. Şahide Goekce (difunta) contra Austria .....	919
• Comunicación No. 6/2005, Sra. Fatma Yildirim (fallecida) contra Austria .....	959
• Comunicación No. 7/2005, Cristina Muñoz-Vargas y Sainz de Vicuña contra España .....	995
• Comunicación No. 8/2005, Rahime Kayhan contra Turquía .....	1018
• Comunicación No. 10/2005, Sra. N. F. S. contra Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte .....	1037

- Comunicación No. 11/2006, Sra. Constance Ragan Salgado contra Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.....1049
- Informe de México producido por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer bajo el Artículo 8 del Protocolo Facultativo de la Convención y respuesta del Gobierno de México, 27 de enero de 2005 .....1071

Observaciones Generales de otros Comités de tratados de la ONU relacionados con los derechos humanos de las mujeres .....1231

- Comité de Derechos Humanos. Observación general N° 4: Artículo 3 - Derecho igual de hombres y mujeres en el goce de todos los derechos civiles y políticos 1233
- Comité de Derechos Humanos. Observación general N° 18: No discriminación .....1234
- Comité de Derechos Humanos. Observación general N° 28: Artículo 3 - La igualdad de derechos entre hombres y mujeres .....1240
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general N° 14: El derechos al disfrute más alto posible de salud (artículo 12) .....1254
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general N° 16: La igualdad de los derechos del hombre y la mujer al disfrute de derechos económicos, sociales y culturales .....1291
- Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Recomendación general N° XXV: Relativa a las dimensiones de la discriminación racial relacionadas con el género .....1310

Anexos

- Estados Parte de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (CEDAW) .....1313

- Estados Parte del Protocolo Facultativo de la CEDAW .....1321
- Procedimientos Protocolo Facultativo CEDAW:  
La comunicación .....1325
- Procedimientos Protocolo Facultativo CEDAW:  
La investigación .....1327



## Presentación

El IIDH ha desarrollado desde hace varios años, mediante su programa específico, acciones tendientes a la educación y promoción de los derechos humanos de las mujeres. Además de la producción de publicaciones especializadas y materiales pedagógicos en la materia, el IIDH se sumó a los esfuerzos de muchas organizaciones durante el proceso para la aprobación del *Protocolo Facultativo de la Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW)* y más recientemente, brindando asistencia técnica para que los países latinoamericanos ratifiquen este instrumento internacional<sup>1</sup>.

En continuidad de las acciones desarrolladas y con el objetivo de contribuir a la divulgación y promoción de los derechos humanos de las mujeres, el IIDH presenta esta compilación sobre la actuación del *Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW)*, desde su establecimiento en 1982 hasta el 2008, año de esta publicación.

La compilación contiene todas las observaciones finales que el Comité ha emitido a cada uno de los países de América Latina, después de revisar los informes periódicos presentados por los Estados Parte. Igualmente, pone a disposición las 25 Recomendaciones Generales formuladas por el Comité

---

<sup>1</sup> Ver sistematizaciones sobre los procesos desarrollados en la sección especializada DerechosMujer-web IIDH en <http://www.iidh.ed.cr/comunidades/DerechosMujer/>

CEDAW, en las que publica su interpretación del contenido de las disposiciones de la Convención.

A partir de la entrada en vigor del Protocolo Facultativo en 1999, el Comité ha analizado 10 comunicaciones y realizado una investigación, las que se incluyen para propiciar el uso de este instrumento internacional. Completan esta compilación, las Observaciones Generales de otros comités de tratados de la ONU relacionados con los derechos humanos de las mujeres.

Esperamos que este libro se constituya en una herramienta de información y de trabajo en materia de derechos humanos por parte de las instituciones del Estado y de las organizaciones de la sociedad civil.

Roberto Cuéllar M.  
*Director Ejecutivo IIDH*

**Casos e investigaciones resueltas  
por el Comité para la Eliminación de  
la Discriminación contra la Mujer en  
uso del Protocolo Facultativo de la  
Convención CEDAW**

Blanca

## **Casos e investigaciones resueltas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en uso del Protocolo Facultativo de la Convención CEDAW**

El *Protocolo Facultativo de la Convención CEDAW* (1999), faculta al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW), a recibir comunicaciones presentadas por personas o grupos de personas que se hallen bajo la jurisdicción de algún Estado Parte<sup>1</sup> y que aleguen ser víctimas de una violación por ese Estado, de cualquiera de los derechos enunciados en la Convención.

El Comité examina cada comunicación<sup>2</sup> en sesiones privadas, a la luz de la información puesta a disposición por las personas o grupos de personas que alegan la violación de derechos y por el Estado Parte interesado. Una vez examinada la comunicación, el Comité hace llegar sus opiniones y recomendaciones a las partes interesadas. El Estado deberá responder por escrito en un plazo no mayor de seis meses, considerando especialmente información sobre medidas adoptadas en función de las opiniones y recomendaciones del Comité. El Comité podrá pedir nuevamente al Estado que presente información sobre las medidas adoptadas o solicitar, si lo considera apropiado, que la incluya en los informes periódicos que se presenten de conformidad con el artículo 18 de la Convención.

---

<sup>1</sup> Son Estados Parte de un tratado, aquellos que han primero firmado y después ratificado dicho instrumento, así como los que se han adherido sin previa firma. La adhesión tiene el mismo efecto legal que la ratificación: un Estado que se convierte en un Estado Parte, está obligado por ley a obedecer al instrumento internacional. Para ver el listado de firmas y ratificaciones actualizado visite la siguiente dirección web: [http://www2.ohchr.org/english/bodies/ratification/8\\_b.htm](http://www2.ohchr.org/english/bodies/ratification/8_b.htm)

<sup>2</sup> Ver anexo: Procedimientos Protocolo Facultativo CEDAW: La comunicación.

Adicionalmente, bajo el artículo 8 del Protocolo Facultativo, el Comité está facultado a realizar investigaciones<sup>3</sup> en caso de violaciones graves o sistemáticas por parte de un Estado, a los derechos enunciados en la Convención. Si el Comité recibe información fidedigna que revele violaciones graves y sistemáticas por parte de un Estado, el Comité invitará a ese Estado Parte a colaborar en el examen de la información y a presentar observaciones sobre la misma. Tomando en cuenta las observaciones que haya presentado el Estado involucrado y toda la información disponible, el Comité podrá encargar a una o más de sus integrantes que realice una investigación y le presente un informe. Tras examinar las conclusiones de la investigación, el Comité las transmitirá al Estado Parte junto con las observaciones y recomendaciones que considere oportunas; en un plazo de seis meses el Estado Parte deberá presentar sus propias observaciones al Comité.

En el uso del Protocolo Facultativo de la CEDAW, el Comité ha analizado 10 casos (el último de ellos en enero del 2007), y una investigación (2005), todos ellos contenidos en esta compilación. El IIDH, mediante su sección especializada DerechosMujer-web IIDH, actualiza permanentemente la información e irá ingresando cada documento producido por el Comité. Todos los casos y la investigación, así como los que se emitan después de junio del 2008, estarán disponibles en <http://www.iidh.ed.cr/comunidades/DerechosMujer>, en el apartado Protección de derechos/Sistema Universal.

---

<sup>3</sup> Ver anexo: Procedimientos Protocolo Facultativo CEDAW: La investigación.

**Comité para la Eliminación  
de la Discriminación contra la Mujer.  
Comunicación No. 1/2003,  
Sra. B.-J. contra Alemania.  
Dictamen adoptado el 14 de julio de 2004<sup>4</sup>.**

<i>Presentada por:</i>	Sra. B.-J
<i>Presunta víctima :</i>	La autora
<i>Estado parte:</i>	Hungría
<i>Fecha de la comunicación:</i>	20 de agosto de 2002 (presentación inicial)

*El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, establecido en virtud del artículo 17 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer,*

*Reunido el 14 de julio de 2004*

*Adopta la siguiente:*

### **Decisión sobre la admisibilidad**

1. La autora de la comunicación de fecha 20 de agosto de 2002, con información complementaria de fecha 10 de abril de 2003, es la Sra. B.-J., ciudadana alemana de unos 57 años de edad en abril de 2004 que reside actualmente en Nörten-Hardenberg (Alemania). Afirma ser víctima de violaciones por parte de Alemania del artículo 1, los apartados a) a f) del artículo 2, el artículo 3, los apartados a) y b) del artículo 5, el párrafo 2 del artículo 15 y los apartados c), d), g) y h) del párrafo 1 del artículo 16 de la Convención sobre la eliminación

---

<sup>4</sup> De conformidad con el artículo 60 del reglamento del Comité, la Sra. Hanna Beate Schöpp-Schilling no participó en el examen de esta comunicación. Se adjunta el texto de una opinión individual firmada por dos miembros del Comité, la Sra. Krisztina Morvai y la Sra. Meriem Belmihoub-Zerdani.

de todas las formas de discriminación contra la mujer. La autora asume su propia defensa. La Convención y su Protocolo Facultativo entraron en vigor en el Estado Parte el 9 de agosto de 1985 y el 15 de abril de 2002, respectivamente.

### **Los hechos expuestos por la autora**

2.1 En 1969 la autora contrajo matrimonio. Aunque había cursado estudios de enfermería, la autora y su marido acordaron que ella se ocuparía de la casa durante el matrimonio y no seguiría estudiando para permitir que su marido prosiguiera su carrera. La autora tiene tres hijos mayores, nacidos en 1969, 1970 y 1981.

2.2 En 1984 la autora quiso continuar sus estudios, pero su marido le pidió que no lo hiciera y que le apoyara en un período en el que atravesaba dificultades profesionales. Hacia 1998 las dificultades del marido de la autora se habían solucionado y ella, de nuevo, quiso continuar sus estudios, pero en mayo de 1999 su marido solicitó el divorcio.

2.3 En septiembre de 1999, en relación con su separación, la autora y su esposo acordaron en un acuerdo ante un tribunal de la familia en Northeim que él le abonaría 973 marcos alemanes por mes como pensión compensatoria, 629 marcos por mes para su hijo menor y 720 marcos para pagar la hipoteca de la vivienda en la que la autora seguía viviendo.

2.4 El divorcio se concretó definitivamente el 28 de julio de 2000. Aunque como parte de éste se resolvió la cuestión de la equiparación de las pensiones, no se adoptó ninguna decisión relativa a la distribución equitativa de los bienes acumulados y la pensión compensatoria tras la disolución del matrimonio.

2.5 El 10 de julio de 2000, la autora presentó una demanda ante el Tribunal Constitucional Federal en la que alegaba que las disposiciones relativas a la Ley sobre las consecuencias jurídicas del divorcio violaban su derecho constitucional a la

igualdad protegido en virtud de los párrafos 2 y 3 del artículo 3 de la Constitución.

2.6 El 30 de agosto de 2000, el Tribunal Constitucional Federal decidió no dar curso a la demanda.

2.7 En abril de 2004, el Tribunal de Göttingen concedió a la autora una manutención de 280 euros por mes, con efectos retroactivos a agosto de 2002, la fecha en que su esposo había dejado de pagar la pensión compensatoria acordada en la separación. La autora apeló contra la decisión.

2.8 La autora también escribió al Ministerio Federal de Justicia y al Ministerio de Justicia y de Asuntos de la Mujer del Land Niedersachsen el 28 de julio de 2001, el 6 de febrero de 2002 y el 2 de marzo de 2002 y el 15 de enero de 2003 y el 22 de febrero de 2003, respectivamente, en las que alegaba desprecio hacia el matrimonio y la familia y discriminación en función del género por parte de los tribunales de Niedersachsen.

2.9 Continúan las actuaciones relativas a la pensión compensatoria tras el divorcio y a la distribución equitativa de los bienes acumulados.

## **La denuncia**

3.1 La autora alega que fue víctima de discriminación en función del género de conformidad con las disposiciones relativas a la ley sobre las consecuencias jurídicas del divorcio (distribución equitativa de los bienes acumulados, equiparación de las pensiones y pensión compensatoria tras la disolución del matrimonio) y que, desde entonces, se ha seguido viendo afectada por esas disposiciones. En su opinión, dichas disposiciones discriminan sistemáticamente a las mujeres de edad con hijos que se divorcian después de muchos años de matrimonio.

3.2 En lo que concierne a la cuestión de los bienes acumulados, la autora señala que, aunque en la ley se dispone

que el cónyuge con menos bienes acumulados reciba del cónyuge con mayores ingresos la mitad de la diferencia, no se tiene en cuenta el incremento o la devaluación del “capital humano” de los esposos. Afirma que ello constituye una forma de discriminación, ya que conlleva que se proporcione al marido el trabajo no remunerado de su esposa. La autora alega que la ley relativa a la redistribución de las prestaciones de jubilación es igualmente discriminatoria y que las disposiciones que rigen la cuestión de la pensión compensatoria son imprecisas, confusas y discriminatorias.

3.3 Además, la autora alega de manera más general que las mujeres son víctimas de discriminación por causa de los juicios, debido a que son ellas las que sufren unilateralmente los riesgos y el estrés derivados de las actuaciones judiciales iniciadas para resolver las consecuencias del divorcio y se les impide, además, disponer de igualdad de armas. Alega igualmente que todas las mujeres divorciadas en situaciones parecidas a la suya son víctimas de discriminación, desventaja y humillación sistemáticas.

3.4 La autora afirma que agotó todos los recursos nacionales cuando el Tribunal Constitucional decidió no aceptar que se examinara su demanda por omisión por parte del legislador del cumplimiento de las disposiciones sobre el trato equitativo establecidas en la Constitución (párrafos 2 y 3 del artículo 3 de la Constitución), por lo que respecta a las disposiciones relativas a la ley sobre las consecuencias jurídicas del divorcio.

### **Observaciones del Estado Parte sobre la admisibilidad**

4.1 En su informe del 26 de septiembre de 2003, el Estado Parte presentó objeciones a la admisibilidad de la comunicación.

4.2 El Estado Parte señala que la sentencia de divorcio, que la autora no presentó en sus alegaciones iniciales,

sólo comprendía una decisión sobre la equiparación de las pensiones. Todavía no ha habido un pronunciamiento definitivo en los procesos independientes relativos a la pensión compensatoria tras la disolución del matrimonio y la distribución equitativa de los bienes acumulados. El Estado Parte señala también que la autora presentó una demanda constitucional contra la sentencia de divorcio y contra la ley sobre las consecuencias jurídicas del divorcio, de manera general, que el Tribunal Constitucional Federal no aceptó. Posteriormente, la autora se dirigió en repetidas ocasiones a ministerios federales y estatales para conseguir una enmienda de las disposiciones jurídicas.

4.3 Por lo que respecta a las disposiciones jurídicas que rigen los efectos del matrimonio y los derechos y las obligaciones de los esposos, así como las relativas al divorcio y a las consecuencias jurídicas del divorcio, el Estado Parte explicó que, en caso de divorcio, los bienes acumulados han de ser distribuidos equitativamente, si los esposos están casados en régimen de bienes gananciales. Se determina en primer lugar el valor de los bienes de los cónyuges en el momento del matrimonio (bienes originarios) y en el momento de su disolución (bienes finales). Los —bienes acumulados— son la diferencia entre los bienes finales de un cónyuge y sus bienes originarios. El cónyuge con la menor cantidad de bienes acumulados tiene derecho a una reclamación de equiparación que ascienda a la mitad de la diferencia entre sus bienes acumulados y los del otro cónyuge (sección 1378 BGB). Las disposiciones relativas a la pensión compensatoria tras la disolución del matrimonio se basan en principio en la propia responsabilidad de los (antiguos) esposos. Tras el divorcio, se exige a éstos que, en principio, se responsabilicen de sus propios medios de vida. En consecuencia, sólo se prevé la pensión compensatoria en determinados casos. No obstante, como en un gran número de casos de divorcio se cumplen esos requisitos, suele ser habitual la existencia de una demanda de pensión compensatoria. Ello se debe a que el poder legislativo considera que, debido a su situación personal y financiera, el

cónyuge más débil y necesitado económicamente debe poder depender de la solidaridad postmatrimonial del cónyuge cuya situación económica sea más sólida y solvente. Asimismo, en la ley se dispone, en determinadas circunstancias, la reclamación de pensión compensatoria durante un período de capacitación o estudios del cónyuge que pudiera haber dejado de adquirir o hubiera interrumpido la educación académica o la capacitación profesional en el período previo al matrimonio o durante éste. Además, en la Ley sobre la equiparación de las pensiones se establece la obligación del cónyuge que haya adquirido mayores prestaciones generales de jubilación durante el matrimonio de igualarlas cediendo la mitad de la diferencia de su valor.

4.4 Según el Estado Parte, la comunicación es inadmisibles por falta de motivo en virtud del artículo 2 del Protocolo Facultativo, ya que sólo pueden presentar demandas las víctimas, que tienen que demostrar que ellas mismas se han visto afectadas por una violación de la ley. No se puede admitir una revisión abstracta de constitucionalidad mediante una demanda individual. La situación sería diferente si la autora hubiera sufrido directamente las consecuencias de la situación jurídica creada por las disposiciones existentes. Sin embargo, no es el caso, ya que los tribunales todavía han de aplicar a la autora la Ley sobre las consecuencias jurídicas del divorcio. El Estado Parte alega que el autor de una demanda no puede lograr con ésta una revisión general y fundamental de la legislación alemana sobre las consecuencias jurídicas del divorcio.

4.5 En función de ese argumento, el Estado Parte afirma que la base de la demanda de la autora es su propio proceso de divorcio; sólo en ese marco se pueden revisar (directamente) las disposiciones jurídicas aplicadas relativas a la Ley sobre las consecuencias jurídicas del divorcio.

4.6 El Estado Parte alega también inadmisibilidad por falta de fundamento suficiente. La escasa información concreta presentada por la autora sobre los acuerdos financieros

alcanzados en el proceso de divorcio, las bases jurídicas de dichos acuerdos, la posibilidad de que la situaran en desventaja económica en comparación con su ex marido y la magnitud de dicha desventaja, hacen que sea imposible examinar si, en el caso de la autora, se violaron los derechos consagrados en la Convención y, en caso afirmativo, qué derechos se violaron.

4.7 El Estado Parte señala, en concreto, que no se han revelado los contenidos ni se ha presentado la sentencia de divorcio, que falta información sobre la aplicación de disposiciones jurídicas en el caso de la autora y sobre cuáles han sido éstas y qué consecuencias financieras han tenido, y que faltan también datos sobre la equiparación de las pensiones y los bienes acumulados y sobre el importe de la pensión compensatoria que recibe la autora tras la disolución del matrimonio. El Estado Parte concluye que la reclamación de la autora en el sentido de que la legislación alemana sobre las consecuencias jurídicas del divorcio la haya desfavorecido económicamente en comparación con su ex esposo sigue sin estar fundamentada y que una referencia global a los estudios sobre las presuntas desventajas económicas de las mujeres divorciadas no basta al respecto.

4.8 El Estado Parte alega además, sólo como medida de precaución y pese a la inadmisibilidad por falta de motivo, que no se han agotado los recursos nacionales, que, en este caso, serían la interposición, en la forma adecuada, de una demanda constitucional. Puesto que la autora presentó una demanda constitucional contra la Ley sobre las consecuencias jurídicas del divorcio en general, de conformidad con la Ley del Tribunal Constitucional Supremo Federal (secc. 93, párr. 3) sólo se puede presentar una demanda directamente contra una ley antes de que transcurra un año desde su entrada en vigor, lo que es razón suficiente para hacer en general inadmisibles la demanda constitucional de la autora contra la ley.

4.9 El Estado Parte alega asimismo que hasta ahora sólo se ha acordado junto con el divorcio la cuestión de la equiparación de las pensiones. La autora restringió su apelación contra la

sentencia de divorcio únicamente al propio pronunciamiento sobre el divorcio y no incluyó la equiparación de las pensiones en la revisión del tribunal de apelación (Oberlandesgericht Braunschweig), lo que habría sido admisible y razonable. El hecho de que no se haya formulado una apelación necesaria y razonable debe ocasionar la inadmisibilidad de una demanda en virtud del párrafo 1 del artículo 4 del Protocolo Facultativo.

4.10 En lo que concierne a la inadmisibilidad por razón del tiempo, el Estado Parte afirma que los hechos que constituyen el objeto de la demanda se produjeron antes de la entrada en vigor del Protocolo Facultativo en la República Federal de Alemania. A ese respecto, el Estado Parte alega que, puesto que el proceso de divorcio constituye el único objeto de la demanda y hasta ahora sólo se ha emitido un fallo definitivo y concluyente, junto con el divorcio, sobre la equiparación de las pensiones, el elemento decisivo para la inadmisibilidad por razón del tiempo es la fecha en que ese fallo fue definitivo, es decir, el 28 de julio de 2000. El Protocolo Facultativo entró en vigor en Alemania el 15 de abril de 2002.

### **Respuesta de la autora sobre las observaciones del Estado Parte acerca de la admisibilidad**

5.1 La autora alega que en la explicación del Estado Parte sobre las disposiciones jurídicas que rigen los efectos del matrimonio y sobre los derechos y las obligaciones de los esposos, así como las relativas al divorcio y a sus consecuencias jurídicas, no se describe la continua discriminación y desventaja de las personas que tienen derecho a la equiparación en los procesos de divorcio y que generalmente son mujeres. Señala que en Alemania las estructuras sociales garantizan que, en general, los hombres avancen profesionalmente durante el matrimonio, mientras que las mujeres tienen que interrumpir sus carreras y progresos profesionales debido a que asumen permanentemente la

principal responsabilidad de la familia y de la educación de los hijos, lo que las sitúa en una desventaja evidente, especialmente tras la separación o el divorcio. Sin embargo, en la Ley sobre las consecuencias jurídicas del divorcio no se tiene suficientemente en cuenta o no se considera en absoluto esa realidad fundamental en los ámbitos de la sociedad, la familia y el matrimonio ni las diferencias a las que da lugar cuando se produce el divorcio. En particular, ese es el caso de las mujeres de edad divorciadas que han postergado sus propias carreras durante el matrimonio.

5.2 La autora alega también que se ha vuelto extremadamente difícil hacer efectivas las demandas sobre divorcios, ya que los tribunales generalmente hacen caso omiso de los acuerdos establecidos dentro del matrimonio y de las situaciones familiares en detrimento de la mujer, y las disposiciones relativas a la equiparación se supeditan a la conducta adecuada de éstas durante el matrimonio y tras el divorcio, con lo que se somete a la mujer a un rígido control social ejercido por el ex marido y los tribunales. Sin embargo, la conducta inadecuada de un marido no está sujeta a ningún tipo de sanción. La autora argumenta que dicha discriminación y desventaja de las mujeres divorciadas sólo es posible a causa de una legislación insuficiente e imprecisa.

5.3 La autora rechaza el argumento del Estado Parte relativo a la inadmisibilidad por falta de motivo al señalar que, desde su divorcio, sigue viéndose afectada personal y directamente por la Ley sobre las consecuencias jurídicas del divorcio. Mantiene que no sólo le afectan los fallos del tribunal de familia, sino también la discriminación en el proceso jurídico debida especialmente a la falta de regulación por parte del legislador de las consecuencias del divorcio de conformidad con el párrafo 2 del artículo 3 de la Constitución, con el fin de que no se produzca ninguna discriminación ni desventaja. A ese respecto, presentó su demanda constitucional de manera específica contra una —omisión por parte del legislador—.

5.4 Con respecto a la cuestión de la fundamentación insuficiente, la autora alega que, aunque citó estadísticas y opiniones de expertos en su demanda constitucional y en los documentos que presentó a los ministerios, la falta de disposiciones legislativas y de práctica judicial suficiente y la discriminación contra la mujer que ésta ocasiona se vieron confirmadas por su situación personal de mujer divorciada. La autora sostiene que ha presentado cuentas concretas de su desventaja material básica. Si no se hubiera dedicado a atender las responsabilidades familiares y las necesidades de su marido, habría conseguido tener sus propios ingresos por valor de 5.000 euros mensuales, con la correspondiente pensión de vejez.

5.5 La autora afirma que la equiparación concreta de los pagos por concepto de pensiones conseguida en un divorcio es irrelevante, ya que las desventajas discriminatorias no hacen más que comenzar, y continúan después del divorcio. En su caso concreto, como su marido presentó la demanda de divorcio en mayo de 1999, quedaron congelados los 500 euros mensuales de su pensión de vejez. Si no se hubiera dedicado a atender las necesidades de su marido y de su familia, habría acumulado para su pensión de vejez entre 47.000 euros (de haber seguido casada) y 94.000 euros (en caso de tener sus propios ingresos).

5.6 En lo que respecta al agotamiento de los recursos nacionales, la autora sostiene que planteó su demanda constitucional contra las consecuencias jurídicas del divorcio porque, en su caso concreto, se habían infringido los párrafos 2 y 3 del artículo 3 de la Constitución y no la presentó únicamente contra las consecuencias jurídicas del divorcio en general. Su demanda no se dirigía contra una ley en general, sino más bien contra la discriminación que ésta conlleva y contra la omisión del legislador de eliminar la discriminación y desventaja que experimentan las mujeres divorciadas, lo que le afectaba a ella directamente.

5.7 Señala que la demanda constitucional era admisible y, por tanto, agotó los recursos nacionales. Su demanda relativa a las consecuencias jurídicas del divorcio no había sido rechazada por —inadmisible“ o —infundada“ sino que más bien se había decidido no darle curso. La autora alega igualmente que en el artículo 93 de la Ley del Tribunal Constitucional no se establece un plazo de prescripción respecto a las omisiones por parte del Estado y para apoyar su argumento se refiere a una decisión del Tribunal Constitucional Federal (BverfGE 56, 54, 70) por la que, para presentar demandas constitucionales relativas a una omisión continuada por parte del legislador no es requisito imprescindible presentar anteriormente recursos jurídicos y no se exige la observancia del plazo de prescripción dispuesto en el párrafo 2 del artículo 93 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal. Además, alega que su demanda constitucional contra la Ley sobre las consecuencias jurídicas del divorcio era admisible también sin agotar anteriormente los recursos jurídicos, de conformidad con la segunda oración del párrafo 2 del artículo 90 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal, debido a la importancia general y a las cuestiones constitucionales básicas que planteaba.

5.8 La autora alega también que se le había denegado en varias ocasiones la ayuda financiera solicitada para hacer frente a los procesos judiciales, debido a las escasas probabilidades de éxito de dichos procesos, y los tribunales no habían tenido en cuenta hechos familiares y matrimoniales. La falta de ayuda le impidió utilizar recursos nacionales a causa de las limitaciones económicas. Por último, los procesos de divorcio se tramitan en los tribunales con gran rapidez, pero los relativos a las consecuencias jurídicas del divorcio se alargan eternamente cuando la mujer reclama pagos de equiparación. Ello ocurrió también en su caso cuando intentó obtener, desde septiembre de 2001, la información pertinente de su ex marido para calcular la pensión compensatoria tras la disolución del matrimonio, lo que le llevó a presentar una demanda en agosto de 2002 para obtener dicha información. Pese a ello, todavía no se ha obtenido la información solicitada.

5.9 La autora reitera que en agosto de 2003 no se había emitido ningún fallo judicial relativo a la pensión compensatoria tras la disolución del matrimonio. Aunque había recibido pagos mensuales de 497 euros por concepto de pensión compensatoria, a partir de agosto de 2002, dichos pagos dejaron de hacerse efectivos, después de un proceso judicial largo y dificultoso que se decidió en su contra. La autora alega que, aunque apeló contra la decisión, no abrigaba esperanzas de que los tribunales examinaran sus problemas. Considera que, si hubiera completado sus estudios y se hubiera centrado en su carrera en lugar de apoyar a su marido y cuidar de la familia, actualmente podría tener tantos ingresos como los de su marido, es decir, 5.000 euros mensuales.

5.10 En relación con los argumentos del Estado Parte sobre la inadmisibilidad por razón del tiempo, la autora señala que, aunque la sentencia de divorcio fue definitiva en julio de 2000, sigue viéndose directamente afectada por las disposiciones discriminatorias de la Ley sobre las consecuencias jurídicas del divorcio. Las medidas que adoptó, demanda constitucional y trámites ante ministerios, no dieron resultado. Por tanto, sigue siendo víctima de discriminación, desventaja y humillación ante los tribunales.

### **Observaciones adicionales del Estado Parte sobre la admisibilidad en virtud de una solicitud del Grupo de Trabajo**

6.1 Según el Estado Parte, la demanda constitucional general presentada el 10 de julio de 2000 por la autora contra la Ley sobre las consecuencias del divorcio era inadmisibile en su totalidad por varios motivos.

6.2 El Estado Parte alega que, en virtud de lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 93 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal, sólo puede presentarse una demanda constitucional contra una ley antes de que transcurra un año de su entrada en vigor. Este plazo de tiempo excluyente tiene

como objetivo mantener la seguridad jurídica. El hecho de que no se respete el plazo límite, como es el caso de la demanda constitucional (expediente No. 1 BvR 1320/00) interpuesta de modo general por la autora el 10 de julio de 2000 contra la Ley sobre las consecuencias del divorcio, hace que la demanda constitucional sea inadmisibile. El Tribunal Constitucional Federal no dará curso a una demanda constitucional inadmisibile.

6.3 El Estado Parte no está de acuerdo con la alegación de la autora de que el plazo límite del párrafo 3 del artículo 93 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal no sea aplicable por el hecho de que su demanda constitucional vaya dirigida contra una omisión del legislador. Una omisión no existe simplemente porque no se satisfagan determinadas demandas o no se satisfagan al nivel deseado. Antes bien, el factor decisivo es que el legislador tome en consideración esas demandas. En la Ley sobre las consecuencias del divorcio el legislador ha establecido numerosas disposiciones jurídicas que, desde su punto de vista, son suficientes, adecuadas y apropiadas. Existen normativas para las distintas situaciones vitales. No es pertinente que la autora considere que esas normativas infringen los párrafos 2 y 3 del artículo 3 de la Ley Básica de la República Federal de Alemania porque, según ella, no se concede la suficiente importancia al trabajo dentro del matrimonio y la familia y, por tanto, no constituye un caso de omisión.

6.4 Además, el Estado Parte alega que la demanda constitucional que interpuso la autora de modo general el 10 de julio de 2000 contra la Ley sobre las consecuencias del divorcio fue inadmisibile por otros motivos. Como requisito previo para examinar si se ha cumplido el plazo límite establecido en el párrafo 3 del artículo 93 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal, el solicitante debe declarar en primer lugar la disposición concreta, es decir, el párrafo y el subpárrafo, relacionada con la demanda. Ello no ocurre en la demanda constitucional de la autora de 10 de julio de

2000, en la que no se hace referencia a secciones, párrafos ni subpárrafos concretos del Código Civil como infracciones de la Constitución ni se indica el número de disposiciones contra las que se reclama, lo que la hace inadmisibile.

6.5 Por otra parte, el Estado Parte afirma que tampoco se han cumplido los requisitos previos dispuestos en el artículo 90 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal. Según el párrafo 1 de dicho artículo, cualquiera puede interponer una demanda constitucional alegando que la autoridad pública ha violado sus derechos fundamentales o uno de los derechos consagrados en el párrafo 4 del artículo 20 o en los artículos 33, 38, 101, 103 y 104 de la Ley Básica de la República Federal de Alemania. Además, en el párrafo 2 del artículo 90 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal se afirma que sólo se puede presentar una demanda constitucional cuando se ha recurrido ante los tribunales, siempre que sea un caso admisible de violación de derechos. En ese caso, hay que agotar dichas vías jurídicas, es decir, hay que recurrir ante todas las instancias. El requisito de agotar los recursos jurídicos y, por tanto, el principio de subsidiariedad se refiere especialmente a las demandas constitucionales presentadas contra disposiciones jurídicas. La demanda constitucional no es un litigio general. No puede interponerla cualquier persona sino sólo alguien que sostenga que la autoridad pública ha violado los derechos protegidos según lo dispuesto en el artículo 90 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal.

6.6 En consecuencia, el Estado Parte señala que, con carácter excepcional, sólo se puede reclamar directamente contra una disposición jurídica mediante una demanda constitucional si dicha disposición afecta al propio demandante en ese momento y de manera inmediata (y no mediante un acto de ejecución). A fin de determinar si una ley o una disposición concreta afectan a un ciudadano y hasta qué punto lo hacen, en primer lugar el caso concreto ha de estar comprendido en una disposición jurídica específica para que un tribunal adopte una decisión. Ello también es válido para la autora con

respecto a la Ley sobre las consecuencias del divorcio, que, según alega, no es coherente con los derechos fundamentales. Esta es otra razón, independientemente de si se ha respetado el plazo límite que figura en el párrafo 3 del artículo 93 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal, por la que la autora no podía interponer una demanda constitucional general contra la Ley sobre las consecuencias del divorcio. En primer lugar, tendría que haber adoptado medidas para obtener una decisión de los tribunales especializados competentes relativa a las distintas consecuencias del divorcio, como la ayuda del cónyuge después del matrimonio, la división de las pensiones y la equiparación de los bienes acumulados. Sólo después de ello es admisible interponer una demanda constitucional basada en la alegación de que las disposiciones concretas de la Ley sobre las consecuencias del divorcio aplicadas por los tribunales están infringiendo los párrafos 2 y 3 del artículo 3 de la Ley Básica. En este último caso, y en virtud del párrafo 1 del artículo 93 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal, hay un plazo máximo de un mes a contar desde el inicio de las acciones, el pronunciamiento o la comunicación de la decisión en última instancia.

6.7 El Estado Parte alega que todavía no se ha adoptado una decisión definitiva en el proceso iniciado por la autora ante el tribunal de familia en relación con la ayuda del esposo después del matrimonio (Tribunal Local de Göttingen, expediente No. 44 F 316/02). En el principal proceso sobre dicha ayuda a la autora se le ha concedido asistencia letrada y la representación por un abogado. El tribunal todavía tiene que adoptar una decisión sobre el importe de la ayuda que se le ha de pagar a la autora. Ésta puede apelar contra la decisión. Sólo entonces se puede considerar la posibilidad de llevar el asunto ante el Tribunal Constitucional Federal.

6.8 El Estado Parte alega también que, en el proceso relativo a la equiparación de los bienes acumulados, se está estudiando actualmente la solicitud presentada por la autora el 8 de septiembre de 2003 para contar con asistencia letrada

y para que se le asignara un abogado. Esta solicitud sigue pendiente debido a las peticiones posteriores de la autora en las que solicita la inhabilitación del juez y alega conflicto de intereses en el proceso sobre la ayuda del esposo. La autora protestó igualmente contra la decisión del Alto Tribunal Regional de Braunschweig, de 11 de febrero de 2004, sobre lo que éste último todavía tiene que fallar.

6.9 El Estado Parte concluye que no se habían agotado los recursos jurídicos nacionales cuando la autora interpuso el 10 de julio de 2000 una demanda constitucional general contra la Ley sobre las consecuencias del divorcio. Esta es otra de las razones por las que se consideró inadmisibles las demandas constitucionales.

6.10 Por último, el Estado Parte argumenta que no basta simplemente citar publicaciones científicas para justificar una demanda constitucional ni para sostener de manera general, como hizo la autora, que la equiparación de los bienes acumulados, el reparto de las pensiones y la Ley sobre la ayuda del cónyuge, tal como están establecidos, son contrarios a la Constitución.

6.11 El Estado Parte hace hincapié en que la demanda constitucional que interpuso la autora el 10 de julio de 2000 contra la Ley sobre las consecuencias del divorcio era inadmisibles en general por los motivos mencionados. Puesto que sólo una demanda de inconstitucionalidad interpuesta con arreglo a la ley cumple los requisitos previos de agotamiento de los recursos jurídicos, la comunicación de la autora es inadmisibles en virtud del párrafo 1 del artículo 4 del Protocolo Facultativo.

6.12 Por último, el Estado Parte recuerda los otros motivos alegados en el documento que presentó originariamente para declarar inadmisibles la comunicación.

## **Observaciones adicionales de la autora sobre la admisibilidad**

7.1 En relación con el juicio de divorcio visto en primera instancia en 1999 (Amtsgericht Northeim), la autora recuerda que en el juicio de 10 de noviembre de 1999 se incluyó también la equiparación de las pensiones, un requisito jurídico en virtud del artículo 1587 del Código Civil, sobre la base de una fórmula descrita en el documento que presentó anteriormente. La autora insiste en que esa presunta —equiparación justa<sup>4</sup> es muy injusta, desigual y discriminatoria, ya que en ella no se tienen en cuenta las consecuencias postmatrimoniales de la división del trabajo y los acuerdos alcanzados durante el matrimonio. En su caso concreto, el ex marido recibirá una pensión considerablemente más elevada que la cantidad fijada en la equiparación de las pensiones. Por otra parte, cabían serias dudas acerca de si ella podría percibir el importe fijado, cuándo podría hacerlo y hasta qué punto.

7.2 Además, la autora alega que, pese a su insistencia en acelerar los trámites, las cuestiones relativas a la ayuda después del matrimonio y a la equiparación de los bienes acumulados no se trataron ni en el juicio de divorcio ni en la apelación contra éste, que el tribunal de apelación (Oberlandesgericht Braunschweig) denegó el 23 de mayo de 2000. Así fue puesto que el tribunal de familia había transferido al tribunal civil determinados compromisos privados y acuerdos matrimoniales relativos a su seguridad material y social y sobre la vejez, a fin de que fallara al respecto. La autora afirma que las justificaciones del tribunal de familia en primera instancia y del tribunal de apelación sobre su divorcio muestran que los órganos de justicia tienen en cuenta y favorecen única y exclusivamente los puntos de vista y los intereses del cónyuge varón que presenta una demanda de divorcio.

7.3 La autora, en relación con su demanda constitucional sobre la decisión de 30 de agosto de 2000, hace referencia a los extensos documentos que presentó con antelación y

confirma que sigue existiendo el carácter discriminatorio de las consecuencias jurídicas del divorcio.

7.4 En lo que concierne al agotamiento de los recursos, la autora mantiene que, contrariamente a lo que opina el Estado, no era necesario apelar por separado contra la equiparación de las pensiones, ya que ésta forma parte de la sentencia de divorcio. Contrariamente a la afirmación del Estado Parte, dicho recurso separado de apelación, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional establecida, no era necesario ni estaba previsto, ya que la normativa para la equiparación de las pensiones es, en virtud del artículo 1587 del Código Civil, una disposición jurídica sin ambigüedades, y una revocación del divorcio habría dado lugar automáticamente a la revocación de la equiparación de las pensiones. Por tanto, la autora afirma que su demanda constitucional era admisible y estaba justificada también contra la equiparación por ley de las pensiones sin que se hubieran agotado anteriormente los recursos en los tribunales de primera instancia. La decisión del Tribunal Constitucional de no dar curso a su demanda se refería igualmente a la parte B de ésta, es decir, la demanda contra la equiparación por ley de las pensiones. La autora reitera que no interpuso su demanda constitucional de manera general contra las consecuencias jurídicas del divorcio sino más bien contra la omisión del legislador de eliminar los elementos que eran discriminatorios y desfavorables para las mujeres divorciadas. Como consecuencia, la autora alega que su demanda es admisible asimismo en relación con la equiparación por ley de las pensiones en virtud del párrafo 1 del artículo 4 del Protocolo Facultativo, ya que se habían agotado los recursos nacionales con la demanda constitucional admisible, que, sin embargo, no se le dio curso.

7.5 La autora alega que, contrariamente a las afirmaciones del Estado y en relación con su demanda constitucional por haberse infringido los párrafos 2 y 3 del artículo 3 de la Constitución, no era necesario el agotamiento de los recursos ante los tribunales debido a que en el párrafo 2 del artículo

3 se aclara la instrucción explícita de la Constitución relativa al contenido y el ámbito de la obligación de legislar que compete al legislador. Además, tampoco era necesario agotar los recursos, ya que su demanda constitucional planteaba cuestiones de importancia general y temas constitucionales fundamentales, de conformidad con el artículo 90.2 de la BVerfGG. La autora insiste en que su demanda es admisible según lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 4 del Protocolo Facultativo, ya que no era necesario agotar los recursos ante los tribunales y los recursos nacionales se habían agotado con la demanda constitucional admisible a la que, sin embargo, no se le había dado curso.

### **Deliberaciones del Comité relativas a la admisibilidad**

8.1 De conformidad con el artículo 64 de su reglamento, el Comité deberá decidir si la comunicación es admisible o inadmisibile en virtud del Protocolo Facultativo.

8.2 De conformidad con el artículo 66 de su reglamento, el Comité quizá decida examinar la cuestión de la admisibilidad y el fondo de la comunicación por separado.

8.3 El Comité ha averiguado que no se ha examinado todavía ni se está examinando el asunto en el marco de otro procedimiento de investigación o solución internacional.

8.4 El Comité considera que los hechos que constituyen el objeto de la comunicación se refieren a las consecuencias del divorcio, en particular a la distribución equitativa de los bienes acumulados, la equiparación de las pensiones y la pensión compensatoria tras la disolución del matrimonio. Señala que el marido de la autora inició los trámites del divorcio en mayo de 1999. Señala también que se concretó de manera definitiva el divorcio, junto con el asunto de la equiparación de las pensiones, el 28 de julio de 2000, es decir, antes de la entrada en vigor del Protocolo Facultativo en el Estado Parte, lo que tuvo lugar el 15 de abril de 2002. Teniendo en

cuenta que la autora no ha presentado ningún argumento convincente que indique que los hechos, en la medida en que se refieren a la equiparación de las pensiones, continuaron produciéndose después de esa fecha, el Comité considera que, de conformidad con el apartado e) del párrafo 2 del artículo 4 del Protocolo Facultativo, queda descartada por razón del tiempo la posibilidad de examinar la parte de la comunicación que hace referencia a la equiparación de las pensiones.

8.5 Además, en relación con esa cuestión, el Comité señala el argumento del Estado Parte de que la autora restringió su apelación contra la sentencia de divorcio únicamente al pronunciamiento sobre el propio divorcio y no solicitó una revisión de la equiparación de las pensiones mediante un recurso ante el tribunal de apelación. El Comité señala igualmente el argumento de la autora de que, si el recurso de apelación contra el decreto de divorcio hubiera tenido éxito, se habría revocado automáticamente la equiparación de las pensiones, ya que ese elemento forma parte obligatoriamente de la sentencia de divorcio. El Comité considera que, pese a la resolución obligatoria de la equiparación de las pensiones en las sentencias de divorcio, era razonable esperar que la autora hubiera incluido una reclamación concreta sobre la cuestión ante el tribunal de apelación, así como en la demanda constitucional. Concluye, por tanto, que la autora no ha agotado los recursos nacionales en cuanto a la cuestión de la equiparación de las pensiones. Así pues, esa parte de la comunicación es inadmisibles también según lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 4 del Protocolo Facultativo.

8.6 Asimismo, el Comité señala que el Tribunal Constitucional Federal rechazó la demanda de la autora y, en ese sentido, se basa en la explicación que dio el Estado Parte de que el documento se había presentado de forma inadmisibles por varios motivos, incluido el hecho de que la demanda había prescrito. Al Comité no le convence el argumento de la autora de que presentó su demanda constitucional de manera admisible como demanda contra la omisión por parte

del legislador de eliminar de la legislación los elementos discriminatorios que afectaban personalmente a la autora, y no como una reclamación general sobre las consecuencias jurídicas del divorcio. Por tanto, el Comité concluye que no puede considerarse que la demanda constitucional interpuesta de manera inadecuada el 10 de julio de 2000 represente el agotamiento por parte de la autora de los recursos nacionales.

8.7 El Comité señala que todavía no se han resuelto definitivamente los diferentes procesos relativos a la distribución equitativa de los bienes acumulados y a la pensión compensatoria tras la disolución del matrimonio. En vista del hecho de que la autora no haya negado que se trataba de eso ni haya argumentado de manera persuasiva para lograr la admisibilidad que los procesos hayan sido injustificadamente largos y no puedan reparar los derechos lesionados, el Comité considera que esas demandas son inadmisibles en virtud del párrafo 1 del artículo 4 del Protocolo Facultativo.

8.8 Por tanto, el Comité decide:

a) Que la comunicación es inadmisibile en virtud de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 4, ya que la autora no ha agotado todos los recursos de la jurisdicción interna existentes; y el apartado e) del párrafo 2 del artículo 4, ya que los hechos se produjeron antes de la entrada en vigor del Protocolo Facultativo para el Estado Parte y no continuaron después de esa fecha;

b) Que se comunique esta decisión al Estado Parte y a la autora.

**Comité para la Eliminación de la Discriminación  
contra la Mujer. Comunicación No. 2/2003, Sra. A. T.  
contra Hungría. Dictamen adoptado  
el 26 de enero del 2005**

<i>Presentada por:</i>	Sra. A. T.
<i>Presunta víctima :</i>	La autora
<i>Estado parte:</i>	Hungría
<i>Fecha de la comunicación:</i>	10 de octubre de 2003 (comunicación inicial)

*El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*, establecido en virtud del artículo 17 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer,

*Reunido* el 26 de enero de 2005,

*Habiendo concluido* el examen de la comunicación No. 2/2003, presentada al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer por la Sra. A. T. con arreglo al Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer,

*Habiendo tenido en cuenta* toda la información que le han presentado por escrito la autora de la comunicación y el Estado parte,

*Aprueba* el siguiente:

**Dictamen emitido conforme al párrafo 3 del  
artículo 7 del Protocolo Facultativo**

1.1 La autora de la comunicación de fecha 10 de octubre de 2003, con información complementaria de fecha 2 de

enero de 2004, es la Sra. A. T., ciudadana húngara nacida el 10 de octubre de 1968. Afirmar ser víctima de violaciones por parte de Hungría de los apartados a), b) y e) del artículo 2, el apartado a) del artículo 5, y el artículo 16 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. La autora se representa a sí misma. La Convención y <sup>a</sup> Participaron en el examen de la comunicación los siguientes miembros del Comité: Sra. Magalys Arocha Dominguez, Sra. Meriem Belmihoub-Zerdani, Sra. Huguette Bokpe Gnacadja, Sra. Dorcas Coker-Appiah, Sra. Mary Shanthi Dairiam, Sr. Cornelis Flinterman, Sra. Françoise Gaspartd, Sra. Salma Khan, Sra. Tiziana Maiolo, Sra. Rosario Manalo, Sra. Silvia Pimentel, Sra. Victoria Popescu, Sra. Hanna Beate Schöpp-Shiling, Sra. Heisoo Shin, Sra. Glenda P. Simms, Sra. Dubravka Simonovic, Sra. Anamah Tan, Sra. Maria Regina Tavares da Silva y Sra. Zou Xiaoqiao. Con arreglo al artículo 60 del reglamento del Comité, la Sra. Krisztina Morvai no participó en el examen de la comunicación. su Protocolo Facultativo entraron en vigor en el Estado parte el 3 de septiembre de 1981 y el 22 de marzo de 2001, respectivamente.

1.2 La autora solicitó con urgencia medidas provisionales eficaces de protección de conformidad con el párrafo 1 del artículo 5 de l Protocolo Facultativo al mismo tiempo que presentó su comunicación, porque temía por su vida.

## **Los hechos expuestos por la autora**

2.1 La autora afirma que en los cuatro últimos años ha sido regularmente víctima de violencia doméstica grave y de amenazas graves de su concubino, L. F., padre de sus dos hijos, uno de los cuales padece lesión cerebral grave. Aunque al parecer L. F. posee un arma de fuego y ha amenazado con matar a la autora y violar a los niños, la autora no ha ido a un centro de acogida porque no habría ninguno en el país equipado para admitir a un niño totalmente discapacitado

junto con su madre y hermana. La autora afirma también que en la legislación húngara actual no hay mandamientos de protección ni interdictos.

2.2 En marzo de 1999 L. F. se mudó del apartamento familiar. Según la denuncia, sus visitas posteriores por lo general incluían palizas o gritos, agravados por su estado de embriaguez. En marzo de 2000, según se informa, L. F. se instaló con una nueva concubina y abandonó el hogar familiar, llevándose la mayoría de los muebles y artículos domésticos. La autora sostiene que L. F. no pagó la manutención de los hijos durante tres años, motivo por el cual se vio obligada a reclamarla ante los tribunales y la policía, y que L. F. ha empleado esta forma de abuso financiero como táctica violenta, además de seguir amenazándola físicamente. Con la esperanza de protegerse a sí misma y a los niños, la autora afirma que cambió la cerradura de la puerta del apartamento familiar el 11 de marzo de 2000. Los días 14 y 26 de marzo de 2000 L. F. rellenó la cerradura con pegamento y el 28 de marzo de 2000 echó abajo parte de la puerta cuando la autora se negó a dejarle entrar en el apartamento. La autora afirma además que el 27 de julio de 2001 L. F. entró al apartamento por medios violentos.

2.3 Se afirma que a partir de marzo de 1998 L. F. propinó graves palizas a la autora en varias ocasiones. Desde entonces, se han emitido 10 certificados médicos en relación con episodios de violencia física grave, incluso después que L. F. abandonase la residencia familiar, lo cual constituye a juicio de la autora un proceso continuo de violencia. El incidente más reciente se produjo el 27 de julio de 2001, cuando L. F. penetró en el apartamento e infligió una paliza grave a la autora que hizo necesario hospitalizarla.

2.4 La autora afirma que ha habido un procedimiento civil en relación con el acceso de L. F. a la residencia familiar, un apartamento de dos habitaciones y media (entre 54 y 56 metros cuadrados) que pertenece conjuntamente a L. F. y a la autora. El Tribunal de primera instancia, el Tribunal de Distrito

Central de Pest (Pesti Központi Kerületi Bíróság), emitió sus resoluciones el 9 de marzo de 2001 y el 13 de septiembre de 2002 (resolución complementaria). El 4 de septiembre de 2003, el Tribunal Regional de Budapest (Forvarosi Bíróság) emitió una resolución definitiva por la que autorizaba a L. F. a regresar y usar el apartamento. Los jueces habrían basado su resolución en los siguientes motivos: a) no se había probado la acusación de que L. F. pegaba regularmente a la autora y b) no se podía restringir el derecho de propiedad de L. F., incluida su posesión. Desde esa fecha, y teniendo en cuenta los ataques y amenazas verbales anteriores de su antiguo concubino, la autora aduce que su integridad física, su salud física y mental y su vida se han hallado en grave peligro y que vive en un estado constante de temor. La autora elevó al Tribunal Supremo una petición de revisión de la resolución de 4 de septiembre de 2003, que estaba pendiente cuando presentó al Comité la información complementaria (2 de enero de 2004).

2.5 La autora afirma que también entabló un procedimiento civil para la división de la propiedad, que ha sido suspendido. Aduce que L. F. rechazó su oferta de compensarle por la mitad del valor del apartamento y traspasarle a cambio la plena propiedad a ella. En este procedimiento la autora pidió que se dictara un orden judicial que le concediera el derecho exclusivo de usar el apartamento, que fue rechazada el 25 de julio de 2000.

2.6 La autora afirma que hay dos procedimientos penales en curso contra L. F.: uno comenzado en 1999 en el Tribunal de Distrito Central de Pest (Pesti Központi Kerületi Bíróság), en relación con dos incidentes de agresión con lesiones que le causaron daños corporales, y otro comenzado en julio de 2001 en relación con un incidente de agresión que requirió la hospitalización de la autora durante una semana por lesión grave de los riñones. En su comunicación de 2 de enero de 2004, la autora dice que habría una vista el 9 de enero de 2004. El segundo procedimiento fue iniciado de oficio por el hospital. La autora afirma además que L. F. nunca ha sido

detenido en relación con ello y que las autoridades húngaras no han adoptado ninguna medida para protegerla contra él. La autora sostiene que, como víctima, no ha tenido acceso a la documentación del tribunal y que por tanto no puede presentarla al Comité.

2.7 La autora también dice que ha solicitado asistencia por escrito, en persona y por teléfono a las autoridades locales encargadas de la protección de menores, pero sus solicitudes han sido vanas, porque al parecer las autoridades consideran que no pueden hacer nada en esas situaciones.

### **La reclamación**

3.1 La autora aduce que Hungría es responsable de violaciones de los derechos de la autora reconocidos en los apartados a), b) y e) del artículo 2, el apartado a) del artículo 5 y el artículo 16 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, por no haberle dado protección eficaz contra su ex concubino. Afirma que el Estado parte descuidó pasivamente las obligaciones “positivas” que le corresponden en virtud de la Convención y contribuyó a que continuase la situación de violencia doméstica contra ella.

3.2 La autora aduce que el procedimiento pen al irrazonablemente prolongado seguido contra L. F., la falta de mandamientos de protección o interdictos en la legislación en vigor en Hungría y el hecho de que L. F. no haya sido encarcelado constituyen violaciones de los derechos que le reconoce la Convención y violaciones de la Recomendación general No. 19 del Comité. Alega que ese procedimiento penal difícilmente puede ser considerado protección eficaz o inmediata.

3.3 La autora reclama justicia para sí y sus hijos, incluida una indemnización justa, por sufrimientos y por la violación de la letra y el espíritu de la Convención por el Estado parte.

3.4 La autora también pide que el Comité intervenga en esta situación intolerable, que afecta a muchas mujeres de todos los estratos de la sociedad húngara. En particular pide: a) que se implante dentro del ordenamiento jurídico una protección eficaz e inmediata para las víctimas de la violencia doméstica; b) que se impartan programas de capacitación respecto de las cuestiones de género y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer o el Protocolo Facultativo, a jueces, fiscales, policía y abogados en ejercicio, entre otros y c) que se preste asistencia letrada gratuita a las víctimas de la violencia por razón de género (incluida la violencia doméstica).

3.5 En cuanto a la admisibilidad de la comunicación, la autora mantiene que ha agotado todos los recursos nacionales disponibles. Menciona, sin embargo, una petición de revisión pendiente que elevó al Tribunal Supremo en relación con la resolución de 4 de septiembre de 2003. La autora califica este recurso de extraordinario y dice que sólo se puede acudir a él en casos de violación de la ley por tribunales inferiores. La resolución tarda al parecer unos seis meses. La autora cree muy improbable que el Tribunal Supremo determine que existe una violación de la ley porque al parecer los tribunales húngaros no consideran que la Convención sea una ley que deban aplicar. A su juicio, esto no debería significar que no haya agotado los recursos nacionales a los efectos del Protocolo Facultativo.

3.6 La autora afirma que, aunque la mayoría de los incidentes denunciados tuvieron lugar antes de marzo de 2001, fecha en que entró en vigor en Hungría el Protocolo Facultativo, dichos incidentes forman un cuadro claro de violencia doméstica frecuente y que su vida sigue en peligro. Alega que un acto de violencia grave se produjo en julio de 2001, es decir, después que entrara en vigor en Hungría el Protocolo Facultativo. También afirma que este país ha estado obligado por la Convención desde que se adhirió a ella en 1982. La autora sostiene además que Hungría ha contribuido

de hecho a la continuación de la violencia por la larga duración del procedimiento, por no haber adoptado medidas de protección (en particular, condenar oportunamente al perpetrador y dictar un interdicto) y por la resolución judicial de 4 de septiembre de 2003.

### **Solicitud de medidas provisionales de protección de acuerdo con el párrafo 1 del artículo 5 del Protocolo Facultativo**

4.1 El 10 de octubre de 2003, junto con su comunicación inicial, la autora también solicitó con carácter urgente las medidas provisionales eficaces que fuesen necesarias de acuerdo con el párrafo 1 del artículo 5 del Protocolo Facultativo a fin de evitar posibles daños irreparables de su persona, es decir, para salvar la vida, que siente amenazada por su violento ex concubino.

4.2 El 20 de octubre de 2003 (con una corrección de 17 de noviembre de 2003), se remitió una nota verbal al Estado parte para que la estudiase con urgencia, en la cual se le solicitaba que adoptase en favor de la autora las medidas provisionales de protección preventivas, inmediatas, apropiadas y concretas que fuesen necesarias para evitar daños irreparables de su persona. Se informó al Estado parte de que, como establece el párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo Facultativo, esta solicitud no implicaba juicio alguno sobre la admisibilidad o sobre el fondo de la comunicación. El Comité instó al Estado parte a presentar información a más tardar el 20 de diciembre de 2003 sobre el tipo de medidas que había tomado para dar efecto a la solicitud que le había remitido en virtud del párrafo 1 del artículo 5 del Protocolo Facultativo.

4.3 En su comunicación complementaria de 2 de enero de 2004, la autora afirma que, aparte de la declaración que le tomó la policía local en la comisaría de policía de su zona un día antes de Navidad, ninguna autoridad le había hecho saber nada sobre los medios por los cuales se le daría protección eficaz e inmediata de acuerdo con la solicitud del Comité.

4.4 Mediante comunicación de 20 de abril de 2004, el Estado parte informó al Comité de que la Oficina de Igualdad de Oportunidades del Gobierno (en adelante, “la Oficina”) se había puesto en contacto con la autora en enero de 2004 a fin de interesarse por su situación. Resultó que en ese momento la autora no tenía representante letrado en el procedimiento y por esta razón la Oficina contrató para ella un jurista con experiencia profesional y práctico en asuntos de violencia doméstica.

4.5 El Estado parte informó además al Comité de que el 26 de enero de 2004 la Oficina se había puesto en contacto con el servicio competente de atención a la familia y los menores de la municipalidad de Ferencváros a fin de poner fin a la violencia doméstica cometida contra la autora y sus hijos. El Estado parte afirmó que se habían tomado medidas urgentes para garantizar la seguridad y el desarrollo personal de los niños.

4.6 El 9 de febrero de 2004 la Oficina remitió una carta al Notario de la municipalidad de Ferencváros con una descripción detallada de la situación de la autora y sus hijos. La Oficina pedía al Notario que convocase una “consulta sobre el caso” a fin de determinar las medidas ulteriores necesarias para promover la protección efectiva de la autora y sus hijos. Al 20 de abril de 2004 la Oficina no había recibido respuesta a esa carta.

4.7 El 13 de julio de 2004, en nombre del Grupo de Trabajo sobre las comunicaciones, se remitió al Estado parte una nota verbal con una petición complementaria de la presentada por el Comité el 20 de octubre y el 17 de noviembre de 2003, en la cual se manifestaba el pesar del Grupo de Trabajo por que el Estado parte hubiese presentado poca información sobre las medidas provisionales adoptadas para evitar daños irreparables a la autora. El Grupo de Trabajo pidió que se ofreciese inmediatamente un lugar seguro donde vivir a A. T. y a sus hijos y que el Estado parte asegurase que la autora recibiese asistencia económica adecuada, si fuese necesario.

Se instó al Estado parte a informar al Grupo de Trabajo lo antes posible de las medidas concretas adoptadas en respuesta a la petición.

4.8 Mediante nota de 27 de agosto de 2004, el Estado parte repitió que se había puesto en contacto con la autora, había contratado un abogado para ella en el procedimiento civil y se había puesto en contacto con el Notario y los servicios de atención de menores competentes.

### **Observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad y el fondo de la cuestión**

5.1 Mediante comunicación de 20 de abril de 2004, el Estado parte da una explicación acerca del procedimiento civil a que se refiere la autora, afirmando que en mayo de 2000 L. F. interpuso una acción contra la autora por apropiación indebida ya que ésta había cambiado la cerradura de la puerta de su apartamento común y le había impedido el acceso a sus posesiones. El Notario de la administración local de Ferencváros ordenó a la autora que dejase de infringir el derecho de propiedad de L. F. La autora interpuso recurso ante el Tribunal de Distrito Central de Pest a fin de que se anulase esa decisión y se estableciese su derecho a usar el apartamento. El Tribunal de Distrito desestimó la pretensión de la autora basándose en que L. F. tenía derecho a usar su propiedad y en que cabía esperar que la autora hubiese intentado resolver la controversia por medios legítimos, en vez de la conducta arbitraria a que había recurrido. En una resolución complementaria de 13 de septiembre de 2002, el Tribunal de Distrito decidió que la autora tenía derecho a usar el apartamento, pero que ese tribunal no tenía competencia para determinar que tuviese derecho a usarlo exclusivamente, ya que no había presentado una petición a tal efecto. La sentencia de 4 de septiembre de 2003 del Tribunal Regional de Budapest (Forvarosi Bíróság) confirmó la resolución del Tribunal de Distrito. El 8 de diciembre de 2003 la autora elevó una petición

de revisión al Tribunal Supremo y este procedimiento estaba aún pendiente en la fecha de presentación de las observaciones del Estado parte (20 de abril de 2004).

5.2 El 2 de mayo de 2000 la autora interpuso una demanda contra L. F. ante el Tribunal de Distrito Central de Pest para solicitar la separación de la propiedad común. El 25 de julio de 2000, el Tribunal de Distrito desestimó la solicitud de medidas provisionales presentada por la autora en relación con el uso y la posesión del apartamento común, basándose en que el otro procedimiento relativo a esa cuestión (el procedimiento sobre la “apropiación indebida”) estaba pendiente y en que no tenía competencia para resolver la cuestión en el procedimiento relativo a la división de la propiedad. El Estado parte sostiene que el progreso del procedimiento fue dificultado considerablemente por la falta de cooperación de la autora con el abogado que tenía entonces y la no presentación por la autora de los documentos que se le habían pedido. Además, se había comprobado que la pareja no había registrado la propiedad del apartamento, y que el procedimiento civil se había suspendido por esta razón.

5.3 El Estado parte afirma que se incoaron varios procedimientos penales contra L. F. por agresión con lesiones. El 3 de octubre de 2001, el Tribunal de Distrito Central de Pest condenó a L. F. a una multa de 60.000 forint húngaros por un delito de agresión cometido el 22 de abril de 1999. El Tribunal de Distrito absolvió a L. F. de otro delito de agresión supuestamente cometido el 19 de enero de 2000 por falta de pruebas suficientes. La Fiscalía apeló, pero el expediente judicial se perdió camino del Tribunal Regional de Budapest. El 29 de abril de 2003 el Tribunal Regional de Budapest ordenó un nuevo juicio. El procedimiento se reanudó ante el Tribunal de Distrito Central de Pest y acumulado a otra causa penal pendiente contra L. F. ante el mismo tribunal.

5.4 Se incoó procedimiento contra L. F. por agresión presuntamente cometida el 27 de julio de 2001 que causó contusiones en los riñones a la autora. La policía suspendió

las investigaciones dos veces (el 6 de diciembre de 2001 y el 4 de diciembre de 2002), pero se reanudaron por orden de la Fiscalía. Fueron interrogados testigos y peritos y el 27 de agosto de 2003 se dictó un auto de procesamiento contra L. F. ante el Tribunal de Distrito Central de Pest.

5.5 El Estado parte indica que se han acumulado los dos procedimientos penales (los referentes a los incidentes independientes de agresión presuntamente cometidos el 19 de enero de 2000 y el 21 de julio de 2001). El Tribunal de Distrito Central de Pest ha celebrado vistas el 5 de noviembre de 2003 y el 9 de enero y el 13 de febrero de 2004; la próxima vista está fijada para el 21 de abril de 2004.

5.6 El Estado parte afirma que, aunque la autora no empleó efectivamente los recursos internos y algunos procedimientos están todavía pendientes, no desea hacer objeciones preliminares a la admisibilidad de la comunicación. Al mismo tiempo, el Estado parte admite que estos recursos no podían dar protección inmediata a la autora contra los malos tratos de su ex concubino.

5.7 Habiendo advertido que el sistema de recursos contra la violencia en el hogar de la legislación de Hungría es incompleto y que la eficacia de los procedimientos en vigor no es suficiente, el Estado parte afirma haber puesto en marcha en 2003 un programa de acción completo contra la violencia doméstica. El 16 de abril de 2003 el Parlamento de Hungría aprobó una resolución sobre la estrategia nacional para la prevención y el tratamiento eficaces de la violencia dentro de la familia, estableciendo una serie de medidas legislativas y de otra naturaleza que el Estado parte ha de adoptar en este ámbito. Entre estas medidas están las siguientes: introducir los órdenes de alejamiento en la legislación; dar prioridad a los procedimientos ante los tribunales u otras instancias que se refieran a asuntos de violencia doméstica; hacer más estrictas las normas en vigor para la protección de testigos e implantar nuevas normas para dar protección jurídica adecuada de la seguridad personal de las víctimas de la violencia dentro

de la familia; elaborar protocolos claros para la policía, los organismos encargados de la protección de la infancia y las instituciones sociales y médicas; ampliar y modernizar la red de centros de acogida y crear centros de crisis para la protección de las víctimas; prestar asistencia letrada gratuita en ciertas circunstancias; preparar un programa de acción complejo a escala nacional para eliminar la violencia dentro de la familia por el cual se apliquen sanciones y medidas de protección; capacitar a profesionales; reunir datos sobre la violencia dentro de la familia; solicitar del poder judicial que imparta capacitación para jueces y encuentre un modo de asegurar que se dé prioridad a los asuntos relacionados con la violencia dentro de la familia; y poner en marcha una campaña en todo el país para compartir la indiferencia a la violencia dentro de la familia y la idea de que la violencia doméstica es una cuestión privada y para concienciar a los organismos estatales, municipales y sociales y a los periodistas. En la resolución del Parlamento de 16 de abril de 2003 también se elevó una petición, con el debido respeto de la separación de poderes, al Consejo Nacional del Poder Judicial para que impartiese capacitación a jueces y encontrase un modo de asegurar que se diese prioridad a los asuntos relacionados con la violencia dentro de la familia. En la resolución se citan, entre otras, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, las observaciones finales del Comité sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de Hungría adoptadas en su período extraordinario de sesiones de agosto de 2002 y la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer.

5.8 En una segunda resolución, el Parlamento también ha declarado que la prevención de la violencia en la familia es una alta prioridad de la estrategia nacional para la prevención del delito y describe las funciones de las distintas entidades estatales y sociales, entre ellas la intervención rápida y eficaz de la policía y de otras autoridades investigadoras; el tratamiento médico de personas patológicamente agresivas y la aplicación de medidas de protección a quienes les rodean;

la creación de líneas de “SOS” permanentes; la elaboración de programas de rehabilitación; la organización de actividades deportivas y de esparcimiento para jóvenes y niños de familias propensas a la violencia; la incorporación de técnicas de solución no violenta de conflictos y de la educación familiar en el sistema educativo público; la creación y puesta en funcionamiento de hogares de acogida para situaciones de crisis y de centros de atención para madres e hijos y el fomento del reconocimiento de las organizaciones civiles por los municipios y el lanzamiento de una campaña de comunicación contra la violencia en la familia.

5.9 Asimismo, el Estado parte afirma que ha aplicado varias medidas para eliminar la violencia en el hogar, entre ellos el registro de las causas penales para que sea más fácil identificar las tendencias de los delitos relacionados con la violencia en la familia, así como la recopilación de datos y la ampliación de los servicios de protección de la familia para el 1° de julio de 2005, con la creación en Budapest de dependencias de atención para mujeres maltratadas sin hijos, a la que seguirá el establecimiento de siete centros regionales. Se prevé que el primer centro de acogida empezará a funcionar en 2004. El Gobierno ha elaborado un proyecto de ley que entrará en vigor el 1° de julio de 2005, que establece un nuevo instrumento de protección para las víctimas de la violencia en el hogar consistente en una orden temporal de alejamiento que podrá ser dictada por la policía y una orden de alejamiento que dictarán los tribunales, cuyo incumplimiento deliberado se sancionará con multas, y ha decidido mejorar los servicios de apoyo de que disponen esas víctimas.

5.10 Por lo demás, el Estado parte afirma que atribuye especial importancia a la forma en que la policía maneja los casos de violencia doméstica. El Estado parte observa que las medidas adoptadas en este ámbito ya han tenido resultados considerables que la Oficina Nacional de la Policía resumió en un comunicado de prensa de diciembre de 2003. Las organizaciones no gubernamentales también han participado

en la elaboración de la política del Gobierno en materia de lucha contra la violencia doméstica.

### **Respuesta de la autora sobre las observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad y sobre el fondo**

6.1 En su escrito de 23 de junio de 2004, la autora afirma que, pese a las promesas, la única medida que se ha adoptado conforme al Decreto/Decisión del Parlamento sobre prevención y lucha contra la violencia doméstica es la entrada en vigor del nuevo protocolo de la policía, que ahora responde a casos de violencia doméstica. La autora dice que el nuevo protocolo todavía no se ajusta a la Convención y que los violentos no son detenidos, porque se considera que la detención infringiría sus derechos humanos. Según los medios de información, la policía sirve principalmente de mediador in situ.

6.2 Asimismo, la autora afirma que el debate parlamentario sobre el proyecto de ley relativo a las órdenes de alejamiento se ha aplazado hasta el otoño. Al parecer, hay mucha resistencia al cambio y las autoridades no parecen comprender plenamente por qué han de intervenir en lo que consideran cuestiones familiares privadas. La autora sostiene que la adopción de una decisión adecuada en su caso podría contribuir a que las autoridades comprendieran que la prevención y la lucha eficaces contra la violencia doméstica no son sólo exigencias de las víctimas y de organizaciones no gubernamentales “radicales” sino de la comunidad internacional de derechos humanos.

6.3 La autora dice que su situación no ha cambiado y que sigue temiendo a su antigua pareja. De vez en cuando, L. F. la acosa y la amenaza con volver al apartamento.

6.4 La autora dice que, según las minutas levantadas por la autoridad local de protección de los menores de la sesión oficial de 9 de mayo de 2004 relativa a su causa, esa autoridad no puede poner fin a las amenazas mediante medidas oficiales.

La autoridad le recomienda que siga pidiendo ayuda a la policía, certificados médicos que acrediten sus lesiones, y ayuda a sus parientes y que mantenga informada de todo ello a la autoridad local. Agrega que la dirección de protección de menores también ha dicho que convocará a L. F. y lo apercibirá si sigue maltratando a la acusada.

6.5 Según la autora, al 23 de junio de 2004 la causa penal contra L. F. sigue abierta. Una vista prevista para el 21 de abril se aplazó al 7 de mayo, y las diligencias penales fueron nuevamente aplazadas hasta el 25 de junio de 2004, porque el juez tenía demasiados asuntos pendientes. La autora estima que, sea cual fuere el resultado, el procedimiento penal se ha dilatado tanto y su seguridad se ha descuidado tanto que no ha recibido la protección oportuna y eficaz ni el recurso a que tiene derecho según lo dispuesto en la Convención y la Recomendación general No. 19 del Comité.

6.6 La autora se refiere al proceso civil, en particular al recurso de revisión que interpuso ante el Tribunal Supremo, pese a considerarlo un recurso extraordinario. La autora afirma que, en respuesta a las observaciones del Comité, el Estado parte corrió con las costas procesales de los argumentos adicionales que presentó en apoyo de su pretensión.

6.7 El 23 de marzo de 2004, el Tribunal Supremo desestimó el recurso, aduciendo, entre otros motivos, que hay jurisprudencia establecida con respecto a la cuestión jurídica que se planteaba en el recurso.

6.8 La autora rechaza el argumento del Estado parte de que no presentó una solicitud de uso exclusivo del apartamento. El tribunal de segunda instancia, el Tribunal Regional de Budapest, ordenó al Tribunal de primera instancia, el Tribunal de Distrito Central de Pest, que reabriera la causa porque no se había pronunciado sobre el fondo de la petición. La autora considera que del contexto y de los autos y decisiones judiciales se desprende claramente que solicitó la posesión única del apartamento para evitar seguir siendo víctima

de la violencia. No obstante, afirma que, según la ley y la jurisprudencia establecidas del Estado parte, las personas maltratadas no tienen derecho a reclamar, por motivos de violencia doméstica, el uso exclusivo de los apartamentos de que sean coinquilinos o copropietarios.

6.9 La autora pide al Comité que admita sin dilación su comunicación y que, pronunciándose sobre el fondo, declare que el Estado parte ha violado los derechos enunciados en la Convención. La autora pide que el Comité recomiende al Estado parte que instituya con urgencia leyes y medidas eficaces destinadas a prevenir y luchar con eficacia contra la violencia doméstica, en su caso concreto y en general. Asimismo, pide que se le conceda una indemnización por el sufrimiento padecido a lo largo de varios años como consecuencia directa de violaciones graves de la Convención. La autora considera que lo más eficaz sería que se le diera un hogar seguro, donde pudiera vivir protegida y en paz con sus hijos, sin el temor constante del regreso “legal” de su atacante o de una indemnización económica considerable.

6.10 Mediante escrito de 30 de junio de 2004, la autora informó al Comité de que la causa penal contra L. F. se había aplazado hasta el 1° de octubre de 2004 con el fin de oír el testimonio de un agente de policía, porque el juez estima que existe una ligera discrepancia entre dos informes policiales.

6.11 Mediante escrito de 19 de octubre de 2004, la autora informa al Comité de que el Tribunal del Distrito Central de Pest condenó a L. F. por dos delitos de lesión grave contra la autora, castigándolo con una multa equivalente a unos 365 dólares de los EE.UU.

### **Observaciones complementarias del Estado parte**

7.1 Mediante nota de fecha 27 de agosto de 2004, el Estado parte sostiene que, aunque no se han aplicado todas las medidas previstas en el Decreto/Decisión del Parlamento sobre prevención y lucha contra la violencia doméstica, se habían

tomado algunas iniciativas positivas, como la aprobación de nuevas normas en materia de prevención del delito y la Ley LXXX (2003) que establece los requisitos para la prestación de asistencia letrada gratuita a quienes lo necesiten. Se dice que esos instrumentos permitirán establecer una red nacional de apoyo jurídico y social general para futuras víctimas de violencia doméstica.

7.2 El Estado parte confirma que el examen del proyecto de ley sobre órdenes de alejamiento aplicables a casos de violencia en la familia se ha aplazado hasta el período de sesiones de otoño del Parlamento.

7.3 El Estado parte admite que la experiencia de la Oficina y la información que posee demuestran que los casos de violencia doméstica no tienen alta prioridad en los procedimientos judiciales.

7.4 Sobre la base de la experiencia de la Oficina en el presente caso y en general, se reconoce que el sistema jurídico e institucional de Hungría aún no permite garantizar de forma coordinada, general y eficaz la protección y el apoyo que, según las normas internacionales, deben prestarse a las víctimas de violencia doméstica.

## **Deliberaciones del Comité**

### **Examen de la admisibilidad**

8.1 De conformidad con el artículo 64 de su reglamento, el Comité decidirá si la comunicación es admisible o inadmisibles conforme al Protocolo Facultativo de la Convención. Según el párrafo 4 del artículo 72 de su reglamento, debe tomar esa decisión antes de examinar el fondo de la comunicación.

8.2 El Comité ha determinado que la cuestión no se ha examinado ni se examina conforme a ningún otro procedimiento internacional de investigación o solución de controversias.

8.3 En relación con el párrafo 1 del artículo 4 del Protocolo Facultativo, el Comité observa que el Estado parte no desea presentar una objeción preliminar a la admisibilidad de la comunicación y que, además, reconoce que los recursos actuales de Hungría no han servido para proteger de forma inmediata a la autora de los malos tratos infligidos por L. F. El Comité coincide con esa apreciación y estima que el párrafo 1 del artículo 4 no le impide examinar la comunicación.

8.4 No obstante, el Comité desea hacer algunos comentarios sobre las observaciones del Estado parte que figuran en su escrito de 20 de abril de 2004, según las cuales algunos procedimientos internos todavía están pendientes. En la causa civil relativa al acceso de L. F. al apartamento familiar, según el escrito de la autora de fecha 23 de junio de 2004, el recurso de revisión interpuesto ante el Tribunal Supremo fue desestimado el 23 de marzo de 2004. La cuestión civil de la distribución del patrimonio común ha sido suspendida por un período no indicado por cuestiones de registro. No obstante, el Comité considera que no es probable que el resultado final de ese procedimiento aporte un remedio eficaz para la infracción de la Convención que denuncia la autora y que representa una amenaza para su vida. Asimismo, el Comité observa que los dos procedimientos penales seguidos contra L. F. por delitos de agresión con lesiones supuestamente cometidos los días 19 de enero de 2000 y 21 de julio de 2001 fueron acumulados y, según la autora, se resolvieron el 1º de octubre de 2004 con la condena de L. F., que fue castigado con una multa equivalente a unos 365 dólares de los EE.UU. No se ha informado al Comité de si la condena o la sentencia son apelables o serán apeladas. Sin embargo, el Comité considera que semejante retraso de más de tres años desde que tuvieron lugar los incidentes constituiría una prolongación injustificada a efectos del párrafo 1 del artículo 4 del Protocolo Facultativo, especialmente si se tiene en cuenta que la autora ha estado expuesta a daños irreparables y amenazas de muerte durante ese período. Además, el Comité toma nota de que la autora no ha podido obtener protección temporal durante la tramitación

del proceso penal y el acusado no ha sido detenido en ningún momento.

8.5 En cuanto a los hechos objeto de la comunicación, el Comité observa que, según la autora, la mayoría de los incidentes tuvieron lugar antes de marzo de 2001, fecha en que el Protocolo Facultativo entró en vigor en Hungría. No obstante, la autora afirma que los 10 incidentes de violencia física grave que están médicamente documentados y que son parte de un número presuntamente mayor constituyen elementos de un cuadro claro de violencia doméstica sistemática y que su vida seguía estando en peligro, como lo demuestra la agresión de que fue víctima el 27 de julio de 2001, esto es, después que el Protocolo Facultativo entrara en vigor para Hungría. El Comité entiende que es competente *ratione temporis* para examinar la comunicación en su totalidad porque los hechos a que se refiere abarcan la presunta falta de protección o la inacción culpable del Estado parte en relación con la serie de agresiones graves y amenazas de violencia que ha caracterizado de manera ininterrumpida el período comprendido entre 1998 y el momento actual.

8.6 Dado que no hay ningún otro motivo que justifique la inadmisibilidad de la comunicación, el Comité la declara admisible.

## **Examen del fondo**

9.1 El Comité ha examinado la presente comunicación a la luz de toda la información puesta a su disposición por la autora y por el Estado parte, conforme al párrafo 1 del artículo 7 del Protocolo Facultativo.

9.2 El Comité recuerda su Recomendación general No. 19 sobre la violencia contra la mujer, en la que afirma que “... en la definición de la discriminación se incluye la violencia basada en el sexo” y que “la violencia contra la mujer puede contravenir disposiciones concretas de la Convención, independientemente de que en ellas se mencione expresamente

a la violencia o no”. Asimismo, la recomendación general se refiere a la cuestión de si los Estados partes pueden considerarse responsables del comportamiento de entidades no estatales y, a ese respecto, afirma que “... de conformidad con la Convención, la discriminación no se limita a los actos cometidos por los gobiernos o en su nombre ...” y que “en virtud del derecho internacional y de pactos específicos de derechos humanos, los Estados también pueden ser responsables de actos privados si no adoptan medidas con la diligencia debida para impedir la violación de los derechos o para investigar y castigar los actos de violencia y proporcionar indemnización”. En este contexto, la cuestión sobre la que ha de pronunciarse el Comité en el presente caso es si la autora de la comunicación ha sido víctima de la violación de los artículos 2 a), b) y e), 5 a) y 16 de la Convención como consecuencia del presunto incumplimiento por el Estado parte de su obligación de protegerla de modo eficaz del grave riesgo que para su integridad física, su salud física y mental y su vida representaba su ex pareja de hecho.

9.3 En lo que atañe a los apartados a), b) y e) del artículo 2, el Comité observa que el Estado parte admite que los recursos empleados por la autora no han bastado para protegerla de forma inmediata contra los malos tratos infligidos por su ex pareja y que, además, la estructura jurídica e institucional del Estado parte aún no permite garantizar de forma coordinada, general y eficaz la protección y el apoyo que, según las normas internacionales deben prestarse a las víctimas de violencia doméstica. El Comité, aunque valora lo que ha hecho el Estado parte para establecer un programa general de acción contra la violencia doméstica y las demás medidas jurídicas y de otra índole previstas, estima que esas medidas todavía no han beneficiado a la autora ni puesto fin a su persistente situación de inseguridad. Asimismo, el Comité toma nota de que el Estado parte indica que en general los casos de violencia doméstica como tales no tienen alta prioridad en los procedimientos judiciales. En opinión del Comité, la descripción de los procedimientos civiles y penales seguidos

en el presente caso confirma esa afirmación general. Los derechos humanos de la mujer a la vida y a la integridad física y mental no pueden ser anulados por otros derechos, como el derecho a la propiedad y el derecho a la intimidad. Asimismo, el Comité toma nota de que el Estado parte no ha ofrecido información sobre los recursos alternativos que la autora podría haber empleado para obtener garantías suficientes de protección o seguridad y evitar seguir siendo víctima de violencia. A este respecto, el Comité recuerda sus observaciones finales de agosto de 2002 sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados del Estado parte, en las que afirmaba que "... el Comité está preocupado por la prevalencia de violencia contra mujeres y niñas, incluida la violencia doméstica. Le preocupa especialmente que no se haya promulgado legislación específica que combata la violencia doméstica y el acoso sexual, y la inexistencia de órdenes judiciales de amparo o de abandono del hogar, o de albergues para la protección inmediata de las mujeres víctimas de violencia doméstica". En vista de ello, el Comité estima que las obligaciones del Estado parte que se establecen en los apartados a), b) y e) del artículo 2 de la Convención se extienden a la prevención y la protección de la violencia contra la mujer, obligaciones que, en el presente caso, no se han cumplido, lo cual constituye una infracción de los derechos humanos y las libertades fundamentales de la autora, especialmente del derecho a la seguridad de su persona.

9.4 El Comité trató juntos los artículos 5 y 16 en la Recomendación general No. 19 al considerar la cuestión de la violencia en la familia. En la Recomendación general No. 21 el Comité subrayó que "las disposiciones de la Recomendación general No. 19 ..., relativa a la violencia contra la mujer, son de gran importancia para que la mujer pueda disfrutar de sus derechos y libertades en condiciones de igualdad con el hombre". El Comité ha afirmado en muchas ocasiones que las actitudes tradicionales según las cuales se considera a la mujer como subordinada al hombre contribuyen a la violencia contra ella. El Comité señaló precisamente esas actitudes

cuando examinó los informes periódicos cuarto y quinto combinados de Hungría en 2002. En ese momento expresó preocupación por “la persistencia de estereotipos tradicionales arraigados acerca de las funciones y las responsabilidades de mujeres y hombres en el marco de la familia ...”. En cuanto al caso que examina ahora el Comité, los hechos relatados en la comunicación revelan aspectos de las relaciones entre los sexos y actitudes hacia las mujeres que el Comité reconoció en relación con el país en conjunto. Durante cuatro años y hasta hoy, la autora se ha sentido amenazada por su ex pareja de hecho, padre de sus dos hijos. La autora ha sufrido lesiones causadas por el mismo hombre, es decir su ex pareja de hecho. La autora no ha conseguido, mediante ningún procedimiento civil o penal, que L. F. se mantenga alejado, temporal o permanentemente, del apartamento en que ella y sus hijos han seguido viviendo. La autora no podría haber solicitado una orden de alejamiento o de protección, porque tal cosa no es posible hoy en el Estado parte. No ha podido acudir a un centro de acogida porque no hay ninguno equipado para aceptarla junto con sus hijos, uno de los cuales padece una discapacidad grave. El Estado parte no disputa ninguno de estos hechos, que, considerados juntos, indican que se han infringido los derechos que la Convención reconoce a la autora en el apartado a) del artículo 5 y en el artículo 16.

9. 5 Asimismo, el Comité observa que la falta de medidas eficaces, jurídicas y de otra índole, impidieron al Estado parte responder satisfactoriamente a la petición de que adoptara medidas provisionales que había hecho el Comité.

9. 6 En virtud de lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 7 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, el Comité considera que el Estado parte no ha cumplido sus obligaciones y así ha infringido los derechos de la autora reconocidos en los apartados a), b) y e) del artículo 2 y en el apartado a) del artículo 5 junto con el artículo 16 de la Convención, y recomienda al Estado parte que:

## **I. En relación con la autora de la comunicación**

a) Tome inmediatamente medidas eficaces para garantizar la integridad física y mental de A. T. y su familia;

b) Asegure que A. T. tenga un hogar seguro donde vivir con sus hijos, reciba una pensión para el sostén de sus hijos y asistencia letrada, además de una indemnización proporcionada con el daño físico y mental sufrido y la gravedad de las infracciones de sus derechos;

## **II. En general**

a) Respete, proteja, promueva y garantice los derechos humanos de las mujeres, entre ellos el derecho a no ser víctima de ningún tipo de violencia en el hogar, incluidas la intimidación y las amenazas de violencia;

b) Asegure que las víctimas de violencia doméstica gocen de la máxima protección de la ley actuando con la debida diligencia para prevenir y combatir la violencia contra la mujer;

c) Tome todas las medidas necesarias para que la estrategia nacional para la prevención y la lucha eficaz contra la violencia dentro de la familia sea aplicada y evaluada rápidamente;

d) Tome todas las medidas necesarias para dar formación periódica sobre la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y el Protocolo Facultativo respectivo a jueces, abogados y oficiales de policía;

e) Aplique urgentemente y sin demora las observaciones finales que el Comité formuló en agosto de 2002 en relación con los informes periódicos cuarto y quinto combinados de Hungría con respecto a la violencia contra las mujeres y las niñas, en particular la recomendación del Comité de que se sancione una ley específica que prohíba la violencia doméstica contra la mujer e incluya la posibilidad de solicitar órdenes de protección y alejamiento y también servicios de apoyo, incluidos los refugios;

f) Investigue con la mayor prontitud, profundidad, imparcialidad y seriedad todas las denuncias de violencia doméstica y someta los delincuentes a la justicia con arreglo a las normas internacionales;

g) Dé a las víctimas de violencia doméstica acceso a la justicia de manera rápida y segura, incluida asistencia letrada gratuita cuando proceda, para que tengan a su disposición recursos y medios de rehabilitación eficaces y suficientes;

h) Ofrezca a los delincuentes programas de rehabilitación y programas sobre métodos de solución no violenta de conflictos.

9. 7 De conformidad con el párrafo 4 del artículo 7, el Estado parte dará la debida consideración a las opiniones del Comité, así como a sus recomendaciones, y le enviará, en un plazo de seis meses, una respuesta por escrito, especialmente información sobre toda medida que haya adoptado en relación con las opiniones y recomendaciones del Comité. También se pide al Estado parte que publique las opiniones y recomendaciones del Comité y que las traduzca al húngaro y les dé amplia difusión para que lleguen a todos los sectores pertinentes de la sociedad.

**Comité para la Eliminación de la Discriminación  
contra la Mujer. Comunicación No. 3/2003, Sra. Dung  
Thi Thuy Nguyen contra Países Bajos. Dictamen  
adoptado el 14 de agosto del 2006<sup>5</sup>**

<i>Presentada por:</i>	Sra. Dung Thi Thuy Nguyen
<i>Presunta víctima :</i>	La autora
<i>Estado parte:</i>	Países Bajos
<i>Fecha de la comunicación:</i>	08 de diciembre de 2003 (comunicación inicial)

*El Comité para la Eliminación de la Discriminación  
contra la Mujer*, establecido en virtud del artículo 17 de  
la Convención sobre la eliminación de todas las formas de  
discriminación contra la mujer,

*Reunido* el 14 de agosto de 2006,

*Habiendo concluido* el examen de la comunicación No.  
3/2004, presentada al Comité para la Eliminación de la  
Discriminación contra la Mujer por la Sra. Dung Thi Thuy  
Nguyen con arreglo al Protocolo Facultativo de la Convención

---

<sup>5</sup> Participaron en el examen de la presente comunicación los siguientes miembros del Comité: Sra. Magalys Arocha Domínguez, Sra. Meriem Belmihoub-Zerdani, Sra. Huguette Bokpe Gnacadja, Sra. Dorcas Coker-Appiah, Sra. Mary Shanthi Dairiam, Sra. Naela Mohamed Gabr, Sra. Françoise Gaspard, Sra. Rosario Manalo, Sra. Krisztina Morvai, Sra. Pramila Patten, Sra. Fumiko Saiga, Sra. Hanna Beate Schöpp-Schilling, Sra. Heisoo Shin, Sra. Glenda P. Simms, Sra. Dubravka Simonovic, Sra. Anamah Tan, Sra. Maria Regina Tavares da Silva y Sra. Zou Xiaojiao. De conformidad con el apartado c) del párrafo 1 del artículo 60 del reglamento del Comité, el Sr. Cees Flinterman no participó en el examen de esta comunicación, por ser nacional del Estado parte interesado

sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer,

*Habiendo tenido en cuenta* toda la información que le han presentado por escrito la autora de la comunicación y el Estado parte,

*Aprueba* las siguientes:

### **Observaciones formuladas con arreglo al párrafo 3 del artículo 7 del Protocolo Facultativo**

1.1 La autora de la comunicación, de fecha 8 de diciembre de 2003, es la Sra. Dung Thi Thuy Nguyen, nacida el 24 de junio de 1967, residente de los Países Bajos y con domicilio actual en Breda (Países Bajos). La autora alega ser víctima de una violación por los Países Bajos del apartado b) del párrafo 2 del artículo 11 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Representan a la autora el letrado Sr. G. J. Knotter y la Sra. E. Cremers, investigadora autónoma en Leiden (Países Bajos). La Convención y su Protocolo Facultativo entraron en vigor en el Estado parte el 22 de agosto de 1991 y el 22 de agosto de 2002, respectivamente.

### **Los hechos expuestos por la autora**

2.1 La autora trabajaba por cuenta ajena como empleada a tiempo parcial (en una agencia de empleo temporal) y con su marido en la empresa de éste. Tras dar a luz a un hijo comenzó a disfrutar de una licencia de maternidad el 17 de enero de 1999.

2.2 La autora estaba asegurada conforme a la Ley de prestaciones por enfermedad (Ziektewet, en lo sucesivo “ZW”) en relación con su empleo por cuenta ajena y, con arreglo al artículo 29<sup>a</sup> de esta Ley, percibió una prestación para compensar la pérdida de ingresos procedentes de ese empleo durante las 16 semanas que duró su licencia de maternidad.

2.3 La autora también estaba asegurada conforme a la Ley del seguro de invalidez de los trabajadores por cuenta propia (Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen, en lo sucesivo “WAZ”) en relación con su actividad en la empresa de su marido. El 17 de septiembre de 1998, antes de comenzar a disfrutar de su licencia de maternidad, la autora presentó una solicitud para que se le concediera la prestación por maternidad conforme a la WAZ. El 19 de febrero de 1999, el Instituto Nacional de Seguridad Social (Landelijk instituut sociale verzekeringen), organismo encargado de gestionar las prestaciones, decidió que, pese a tener derecho a ello, la autora no recibiría durante su licencia de maternidad ninguna prestación para compensar la pérdida de ingresos derivados de su actividad en la empresa de su marido. Y ello porque el párrafo 4 del artículo 59 de la WAZ (la denominada “cláusula contra la acumulación”) dispone que, cuando se soliciten varias prestaciones por maternidad, las previstas en esa Ley sólo se abonarán si son mayores que las que corresponda abonar con arreglo a la ZW. La prestación que la autora tenía derecho a percibir por el trabajo con su cónyuge era inferior a la que le correspondía por su empleo por cuenta ajena.

2.4 La autora impugnó la decisión, impugnación que fue desestimada el 18 de mayo de 1999. Acto seguido, interpuso recurso ante el Tribunal de Distrito de Breda (rechtbank). Según se informa, ese recurso fue desestimado el 19 de mayo de 2000. La autora se dirigió entonces al Tribunal Central de Apelación (Centrale Raad van Beroep) que es, según se afirma, el tribunal administrativo de mayor rango de los Países Bajos en asuntos de seguridad social.

2.5 El 25 de abril de 2003, el Tribunal Central de Apelación (Centrale Raad van Beroep) confirmó la sentencia del Tribunal de Distrito de Breda (rechtbank) objeto de recurso. El Tribunal declaró que el párrafo 4 del artículo 59 de la WAZ no dispensa un trato desfavorable a las mujeres en comparación con los hombres. Asimismo, el Tribunal hizo alusión a una de sus sentencias en la que declaraba que el artículo 11 de la Convención carecía de efecto directo.

2.6 El 8 de mayo de 2002, la autora empezó a disfrutar de una segunda licencia de maternidad (a raíz de su segundo embarazo) y volvió a pedir que se le concediera la correspondiente prestación. El 4 de junio de 2002 el organismo gestor de las prestaciones decidió complementar la prestación a que la autora tenía derecho conforme a la ZW con la diferencia entre la prestación solicitada al amparo de la WAZ y la que tenía derecho a percibir con arreglo a la ZW. A diferencia de lo que ocurrió durante su anterior licencia de maternidad, la prestación con arreglo a la WAZ era mayor que la que tenía derecho a percibir conforme a la ZW.

2.7 La autora interpuso recurso contra la decisión de 4 de junio de 2002, que fue retirado después de que el Tribunal Central de Apelación (Centrale Raad van Beroep), que había conocido de su recurso relativo a las prestaciones por su licencia de maternidad de 1999, dictara sentencia el 25 de abril de 2003.

## **La denuncia**

3.1 La autora denuncia que es víctima de una violación por el Estado parte del apartado b) del párrafo 2 del artículo 11 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Alega que esta disposición reconoce a las mujeres el derecho a la licencia de maternidad con plena indemnización por la pérdida de los ingresos laborales. La autora argumenta que las mujeres cuyos ingresos proceden tanto de actividades por cuenta ajena como de empleos de otro tipo sólo obtienen una compensación parcial por los ingresos que dejan de percibir durante su licencia de maternidad. A este respecto, la autora señala que el embarazo repercute negativamente en los ingresos de ese grupo de mujeres. Asimismo, alega que la indemnización por la pérdida de los ingresos que se dejan de percibir no cumple los requisitos del apartado b) del párrafo 2 del artículo 11 de la Convención y representa una discriminación directa de las mujeres como consecuencia del embarazo.

3.2 La autora sostiene que el artículo 11 de la Convención se aplica a cualquier tipo de actividad profesional remunerada y, en apoyo de su afirmación, alude a varios estudios jurídicos sobre los trabajos preparatorios de la Convención. La autora cree que esta cuestión es importante para valorar la compatibilidad de las disposiciones de la WAZ en materia de embarazo y maternidad con el artículo 11 de la Convención. Asimismo, considera fundamental que quede claramente establecido que la prohibición de discriminar contra las mujeres significa, entre otras cosas, que el embarazo y la maternidad no pueden situar a la mujer en una posición de subordinación con respecto al hombre.

3.3 Como consecuencia de lo anterior, la autora solicita al Comité que examine hasta qué punto la denominada “cláusula contra la acumulación”, esto es, el párrafo 4 del artículo 59 de la WAZ, que la privó de obtener una indemnización por la pérdida de ingresos procedentes del trabajo junto a su cónyuge a causa de su licencia de maternidad, es una disposición discriminatoria que infringe lo dispuesto en el apartado b) del párrafo 2 del artículo 11 de la Convención.

3.4 La autora pide al Comité que, conforme al párrafo 3 del artículo 7 del Protocolo Facultativo de la Convención, recomiende al Estado parte que tome medidas adecuadas para cumplir lo dispuesto en el apartado b) del párrafo 2 del artículo 11 de la Convención de modo que las mujeres que trabajen con sus cónyuges o ejerzan actividades por cuenta propia y disfruten de una licencia de embarazo y maternidad sean indemnizadas por todos los ingresos que hayan dejado de percibir. Asimismo, pide al Comité que recomiende al Estado parte que le conceda una indemnización por los ingresos que ha dejado de percibir durante sus dos licencias de maternidad.

3.5 Por otra parte, la autora alega que el apartado b) del párrafo 2 del artículo 11 consagra un derecho susceptible de tutela judicial y que, según el artículo 2 del Protocolo Facultativo, el Comité está facultado para decidir si la

violación de un determinado derecho reconocido por la Convención puede ser sometida a los tribunales en casos concretos.

3.6 En cuanto a la admisibilidad de la comunicación, la autora considera que se han agotado todos los recursos internos ya que, en última instancia, recurrió la decisión por la que se le denegaba la prestación con arreglo a la WAZ ante el tribunal administrativo de mayor rango. La autora informa al Comité de que retiró su recurso con respecto a su segundo embarazo después de que se desestimara definitivamente su apelación en relación con el primero.

3.7 Asimismo, la autora declara que no ha presentado la comunicación a ningún otro órgano internacional, por lo que se cumple el requisito de admisibilidad previsto en el apartado a) del párrafo 2 del artículo 4. La autora señala que, en varias ocasiones, en sus comentarios sobre el informe de los Países Bajos al Comité de Expertos, la Confederación de Sindicatos de los Países Bajos (FNV) ha indicado que el párrafo 4 del artículo 59 de la WAZ es contrario al párrafo 2 del artículo 12 de la Carta Social Europea. Según se informa, dicho organismo también ha señalado esta cuestión a la atención de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en sus comentarios al informe de los Países Bajos presentado en virtud del Convenio 103 de la OIT sobre la protección de la maternidad. No obstante, la autora sostiene que ambos procedimientos son distintos del derecho individual a presentar una denuncia y que ni la Carta Social Europea ni el Convenio 103 de la OIT contienen disposiciones idénticas al artículo 11 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Asimismo, alude a la jurisprudencia sobre admisibilidad en procedimientos de denuncias individuales de otros mecanismos internacionales de investigación, como el previsto en el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Por todos estos motivos, la autora alega que no hay impedimento alguno en lo que respecta al apartado a) del párrafo 2 del artículo 4 del Protocolo Facultativo.

3.8 La autora sostiene que la comunicación es admisible a tenor de lo dispuesto en el apartado e) del párrafo 2 del artículo 4 del Protocolo Facultativo. Aunque la decisión de no abonar a la autora la prestación prevista en la WAZ se adoptó antes de que los Países Bajos ratificaran el Protocolo Facultativo, la decisión del Tribunal Central de Apelación (Centrale Raad van Beroep) se pronunció pasado ya algún tiempo desde la ratificación. La autora alega que la decisión del tribunal de mayor rango es determinante a la hora de considerar si los hechos ocurrieron después de la ratificación, ya que éstos sólo adquirieron firmeza a partir de esa fecha, y opina que la jurisprudencia internacional abunda en sus pretensiones. Asimismo, señala que parte de su comunicación se refiere directamente a la propia decisión del Tribunal Central de Apelación (Centrale Raad van Beroep). Por lo demás, la autora alega que la denominada “cláusula contra la acumulación” ha seguido aplicándose (incorporada ahora en otro texto legislativo) después de la entrada en vigor del Protocolo Facultativo en el Estado parte. Por último, la autora sostiene que la retirada de su recurso en relación con su segundo embarazo después de que en abril de 2003 fuera desestimado definitivamente su recurso en relación con el primero indica también que los hechos controvertidos siguen en vigor (es decir, que se sigue aplicando la cláusula contra la acumulación).

### **Exposición del Estado parte sobre la admisibilidad**

4.1 En su escrito de fecha 19 de marzo de 2004, el Estado parte alega que la comunicación es inadmisibile *ratione temporis* en virtud del apartado e) del párrafo 2 del artículo 4. Dicho Estado sostiene que el objeto de la comunicación es la prohibición de recibir al mismo tiempo prestaciones por embarazo y maternidad con arreglo a la WAZ y la ZW. En el caso de la autora, esto se produjo cuando el correspondiente órgano de aplicación tomó las decisiones que la afectaban, es decir, el 19 de febrero de 1999 y el 4 de junio de 2002. Ambas

fechas son anteriores a la entrada en vigor del Protocolo Facultativo en los Países Bajos, que tuvo lugar el 22 de agosto de 2002.

4.2 El Estado parte se refiere a la opinión de la autora de que el factor decisivo para determinar si los hechos objeto de la comunicación ocurrieron antes de que el Protocolo entrara en vigor en los Países Bajos es la fecha de la sentencia dictada por el tribunal de última instancia, dado que sólo entonces los hechos adquirieron firmeza.

4.3 El Estado parte considera que la autora fundamenta su opinión en una interpretación incorrecta del Informe No. 73/01, caso No. 12.350, MZ c. Bolivia, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Aunque en el caso de Bolivia se declaró la admisibilidad de las pretensiones del denunciante que se referían a una sentencia de un tribunal boliviano dictada con posterioridad a la entrada en vigor del derecho individual de denuncia con respecto a Bolivia, esa decisión nada tuvo que ver con el hecho de que la sentencia diera carácter definitivo a hechos que habían ocurrido antes de esa fecha. El caso versaba sobre la tramitación del procedimiento y el comportamiento de los jueces que intervinieron en la causa.

### **Comentarios de la autora acerca de las observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad**

5.1 La autora reitera sus argumentos en cuanto a los motivos por los que su comunicación debe declararse admisible con arreglo al apartado e) del párrafo 2 del artículo 4 del Protocolo Facultativo de la Convención.

5.2 La autora explica que su interpretación del apartado e) del párrafo 2 del artículo 4 del Protocolo Facultativo no se desprende directamente del asunto internacional a que se refirió en su escrito inicial. Su intención era simplemente citar sentencias en las que los órganos judiciales no se pronunciaron

restrictivamente sobre la cuestión de la admisibilidad. Por consiguiente, la autora considera irrelevante la comparación de los hechos de su causa con los del caso MZ c. Bolivia (Informe de la CIDH No. 73/01, caso No. 12.350, de 10 de octubre de 2001).

### **Exposición complementaria del Estado parte sobre la admisibilidad y observaciones sobre el fondo**

6.1. El Estado parte afirma que, conforme al artículo 2 del Protocolo Facultativo, las comunicaciones podrán ser presentadas por personas que aleguen ser víctimas de una violación de cualquiera de los derechos enunciados en la Convención, o en nombre de esas personas. El Estado parte opina que una persona sólo puede considerarse víctima conforme a ese artículo en el momento en que, de alguna forma, se produce una vulneración de sus derechos. En el caso de la autora, ese momento sería cuando se le notificaron las decisiones de no abonarle, en todo o en parte, sus prestaciones. Esas decisiones se tomaron antes del 22 de agosto de 2002, fecha en que el Protocolo Facultativo entró en vigor en el Estado parte. Por lo tanto, la comunicación debería declararse inadmisibile *ratione temporis*. Cualquier otro punto de vista no haría sino interpretar incorrectamente la esencia del Protocolo Facultativo, pues supondría reconocer un derecho general y no individual a reclamar.

6.2 El Estado parte recuerda que la interposición de un recurso administrativo en asuntos de seguridad social no interrumpe el procedimiento judicial en los Países Bajos. Sólo una sentencia firme de un tribunal puede modificar (con efecto retroactivo) decisiones anteriores de los órganos encargados de aplicar la legislación de seguridad social.

6.3 En cuanto a la alegación de la autora de que el párrafo 4 del artículo 59 de la WAZ es incompatible con el apartado b) del párrafo 2 del artículo 11 de la Convención, que según la

autora impone en todos los casos la obligación de indemnizar por todos los ingresos que se hayan dejado de percibir por el nacimiento de un hijo, y constituye una discriminación directa por motivos de sexo, el Estado parte observa que el término “sueldo” se utiliza en general para referirse al salario y no a los ingresos por beneficios empresariales. Esto plantea la cuestión de si el término “sueldo” que figura en el apartado b) del párrafo 2 del artículo 11 de la Convención debería incluir los ingresos, a menudo variables, derivados del empleo por cuenta propia. El Estado parte considera que, en conjunto, su sistema de prestaciones por maternidad se ajusta cabalmente a lo dispuesto en el apartado b) del párrafo 2 del artículo 11 de la Convención.

6.4 En un primer momento, la licencia de maternidad y las prestaciones por maternidad se regulaban exclusivamente en la ZW, que contemplaba un régimen de seguro que establecía una cobertura obligatoria para empleados y empleadas. Con arreglo a este régimen, las mujeres que trabajaran por cuenta propia o en las empresas de sus maridos podían acogerse voluntariamente a este seguro. En 1992, un estudio puso de relieve que sólo un pequeño porcentaje de esas mujeres se acogían a ese seguro, bien porque desconocían esa posibilidad, bien por el costo que llevaba aparejado. También se supo que las mujeres en cuestión sólo pedían licencia de maternidad si se producían complicaciones médicas.

6.5 Más tarde, se estableció un régimen de seguro obligatorio conforme a la WAZ para las trabajadoras por cuenta propia y las mujeres que trabajaban en las empresas de sus maridos, que era similar al otro régimen, pero cuyas contribuciones se basaban en los beneficios. Se reconoció que tal vez se dieran situaciones en que una mujer tuviera derecho a recibir prestaciones con arreglo a ambos regímenes a la vez, por lo que se incluyó en la WAZ el párrafo 4 del artículo 59, para evitar conceder prestaciones más altas a personas aseguradas frente al mismo riesgo conforme a dos tipos de normas.

6.6 Para que quienes estuvieran cubiertos por ambos regímenes no se vieran perjudicados, se aplicó el principio de equivalencia en cuanto a las contribuciones. Para determinar las contribuciones en determinadas circunstancias, los ingresos procedentes del trabajo por cuenta ajena se deducían de otros ingresos. Ello suponía que cuanto mayores fueran los ingresos por actividades por cuenta ajena, menor sería la contribución al régimen de la WAZ. Las prestaciones percibidas conforme al seguro de los empleados por cuenta ajena se deducían de las otras prestaciones.

6.7 El Estado parte comparte la opinión expresada por el Tribunal Central de Apelación (Centrale Raad van Beroep) acerca de si la denominada “cláusula contra la acumulación” constituye una discriminación por motivos de sexo. En este sentido, sostiene que el derecho a percibir la prestación por maternidad conforme al artículo 22 de la WAZ es una ventaja que beneficia exclusivamente a las mujeres. Asimismo, dentro del régimen general de la WAZ, el principio básico que impide la acumulación de prestaciones por el mismo riesgo también se aplica cuando las prestaciones en virtud de la WAZ se acumulan a otras distintas de la prestación por maternidad, sin distinción alguna por motivos de sexo.

6.8 En respuesta a la alegación de la autora de que el Tribunal Central de Apelación (Centrale Raad van Beroep) erró al concluir que el artículo 11 de la Convención no era directamente aplicable, el Estado parte afirma que la cuestión esencial es determinar si hay que promulgar nueva legislación para reconocer los derechos consagrados en la disposición o si los ciudadanos pueden hacer valer sus derechos, incluso frente a lo dispuesto en una norma interna, ante un tribunal nacional sin necesidad de que se apruebe nueva legislación. Las constituciones de los países determinan el modo en que las disposiciones del derecho internacional se incorporan en los ordenamientos jurídicos internos. Por consiguiente, el Estado parte estima que no puede pedirse al Comité que se pronuncie sobre este extremo. En opinión del Estado parte, es evidente

que hay que modificar cualquier disposición legislativa que sea incompatible con el derecho internacional; en una situación de ese tipo, la cuestión no es si esas obligaciones deben cumplirse, sino cómo deben cumplirse.

6.9 En el Estado parte los tribunales deciden si una disposición concreta de derecho internacional es directamente aplicable atendiendo a la naturaleza, el contenido y el tenor de la norma. Para que una disposición pueda invocarse directamente por particulares debe estar formulada con una precisión tal que de ella se deriven necesariamente y sin ambigüedad alguna derechos cuyo reconocimiento no exija ninguna otra medida de las autoridades nacionales.

6.10 El Estado parte entiende que la única conclusión posible es que el apartado b) del párrafo 2 del artículo 11 de la Convención impone a los órganos legislativos y los gobiernos de los Estados partes la obligación de perseguir, más que de conseguir, un determinado objetivo (*inspanningsverplichting*), concediéndoles un cierto margen de discrecionalidad al respecto. En los Países Bajos, esa facultad discrecional la ejerce el poder legislativo. Por consiguiente, el Estado parte coincide con el Tribunal Central de Apelación (*Centrale Raad van Beroep*) en que el apartado b) del párrafo 2 del artículo 11 de la Convención no es directamente aplicable.

6.11 El Estado parte pide al Comité que declare la inadmisibilidad de la comunicación o, subsidiariamente, si la considera admisible, que la declare infundada.

### **Comentarios de la autora acerca de las observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad y el fondo**

7.1 En cuanto a la admisibilidad *ratione temporis*, la autora estima que el apartado e) del párrafo 2 del artículo 4 del Protocolo Facultativo debe interpretarse en relación con los demás requisitos previstos en el artículo. El párrafo 1 dispone que para presentar una comunicación deberán

agotarse antes todos los recursos de la jurisdicción interna. De su interpretación en relación con el apartado e) del párrafo 2 del artículo 4 se desprende que ha de entenderse que los “hechos” se refieren a la fecha de la decisión del tribunal de mayor rango (esto es, el 25 de abril de 2003). No puede asumirse que los hechos son correctos mientras no recaiga una decisión definitiva.

7.2 Por lo demás, la denuncia se refiere al período de la segunda licencia de maternidad comprendido entre el 8 de mayo y el 28 de agosto de 2002, en que la autora percibió prestaciones basadas en la decisión de 4 de junio de 2002, de modo que los “hechos” (el período en que se percibe la prestación) se prolongaron hasta después de la entrada en vigor del Protocolo Facultativo en el Estado parte.

7.3 Asimismo, la autora señala que el Estado parte no impugna la admisibilidad basándose en que no se agotaran los recursos en relación con las prestaciones correspondientes a la segunda licencia de maternidad.

7.4 La autora también señala que por “hechos” deben entenderse los hechos que dan derecho a percibir la prestación en virtud de la WAZ, incluido el párrafo 4 de su artículo 59, y la Ley de empleo y atención a los trabajadores después del 1º de diciembre de 2001. En su opinión, los hechos continúan produciéndose ya que el derecho a percibir la prestación sigue existiendo y sostiene que el derecho a reclamar no se limita a casos individuales sino que se refiere de forma general al derecho que asiste a las mujeres víctimas de discriminación.

7.5 En cuanto a la cuestión de la definición de “sueldo” en el apartado b) del párrafo 2 del artículo 11 de la Convención, la autora reitera su postura de que todas las mujeres que realizan una actividad remunerada deben ser objeto de cobertura, especialmente las que ejercen actividades profesionales o las empresarias. La autora discrepa del argumento de que las mujeres cubiertas por dos regímenes de seguro recibirían un trato favorable injustificado si percibieran más prestaciones.

Asimismo, en relación con los comentarios del Estado parte sobre las contribuciones, la autora no ve conexión alguna entre la cuestión del derecho a percibir una prestación y el pago de las contribuciones, ya que el derecho a percibir las prestaciones existe con independencia de las contribuciones que se paguen.

7.6 En lo que respecta a si el párrafo 4 del artículo 59 de la WAZ es discriminatorio, la autora señala que sólo las mujeres se ven perjudicadas por una pérdida de ingresos que los hombres nunca podrán experimentar. Esa pérdida de ingresos, como consecuencia de la Ley, constituye una discriminación.

7.7 La autora aclara que no ha pedido al Comité que decida si el artículo 11 de la Convención tiene o no efecto directo. Se ha limitado a indicar que, como consecuencia de la decisión del Tribunal Central de Apelación (Centrale Raad van Beroep), se ha visto privada del derecho a que se determine si la legislación interna se ajusta a las disposiciones de la Convención.

### **Observaciones complementarias del Estado parte**

8.1 El Estado parte se refiere a la alegación de la autora de que “el Gobierno no se opone a la afirmación según la cual para que la reclamación relativa al segundo período sea admisible no es necesario que la autora agote una vez más el procedimiento de apelación en su totalidad”. El Estado parte señala que esa alegación no se formuló en la exposición inicial de la autora al Comité. La única referencia que en ella se hacía al segundo período de embarazo y maternidad en 2002 tenía por objeto apoyar la alegación de que la presunta violación continuó después de que el Protocolo Facultativo entrara en vigor en los Países Bajos. Del hecho de que el Estado parte no abordara expresamente la cuestión de si la autora había agotado los recursos internos en relación con la decisión sobre las prestaciones que le correspondían por el período

de su licencia de maternidad en 2002 no debe deducirse que el Estado parte considera cumplido este requisito de admisibilidad en lo que respecta a dicho período. En cuanto al párrafo 1 del artículo 4 del Protocolo Facultativo, el Estado parte estima que el Comité no puede pronunciarse sobre la comunicación, en la medida en que se entienda que se refiere a la prestación durante el período de licencia de 2002, por no haberse agotado los recursos internos.

8.2 El Estado parte reitera que, en cualquier caso, considera inadmisibles las comunicaciones ya que los hechos pertinentes se produjeron antes de la fecha en que el Protocolo Facultativo entró en vigor en los Países Bajos. Asimismo, desea recalcar que el Protocolo Facultativo creó un derecho individual de reclamación que se deriva del artículo 2. Para determinar si una persona es víctima de una infracción por un Estado, es necesario identificar un acto, jurídico o de otra índole, del Estado que pueda calificarse de violación, por ejemplo, una decisión del Estado sobre la aplicación de una norma jurídica concreta. En opinión del Estado parte, el derecho de reclamación no se extiende a hechos que un denunciante considere discriminatorios en términos generales a no ser que lo afecten personalmente.

8.3 En lo que atañe al fondo de la denuncia de la autora, el Estado parte desea aclarar que anteriormente había planteado una pregunta sobre el significado de la palabra “sueldo” que figura en el apartado b) del párrafo 2 del artículo 11 de la Convención, a la que no dio respuesta por parecerle obvia. El Estado parte discrepa de la interpretación de la autora de que la disposición obliga a indemnizar por todos los ingresos no percibidos como consecuencia del embarazo y el parto. El Estado parte considera que dicha disposición es una norma general que impone a los Estados la obligación de tomar medidas que permitan a las mujeres disponer de medios durante el período de embarazo y parto y reincorporarse al trabajo después del parto sin que ello perjudique su carrera. Corresponde a los Estados determinar el modo de cumplir

esta obligación. Los Estados pueden optar entre regímenes que permitan a las mujeres seguir percibiendo su salario y sistemas que ofrezcan una cobertura social comparable. De lo anterior no cabe deducir automáticamente la obligatoriedad de indemnizar por todos los ingresos no percibidos.

8.4 El Estado parte compara el apartado b) del párrafo 2 del artículo 11 de la Convención con la directiva de la Comunidad Europea 92/85, de 19 de octubre de 1992, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia, que establece que deberá garantizarse el pago de una remuneración y/o el beneficio de una prestación adecuada. Aunque el Estado parte considera poco probable que los legisladores europeos concibieran una norma totalmente distinta de la que figura en la Convención, estima que la formulación de la directiva de la Comunidad Europea es más clara en la medida en que se refiere a una “prestación adecuada”.

8.5 El Estado parte profundiza en los argumentos que justifican la denominada “cláusula contra la acumulación” que figura en el párrafo 4 del artículo 59 de la WAZ. Con arreglo a esta Ley, una trabajadora por cuenta propia podría percibir una prestación de hasta el 100% del salario mínimo legal. Quienes trabajaran también como empleadas por cuenta ajena podrían percibir prestaciones con arreglo a esta Ley y a la ZW. Si la prestación percibida conforme a esta última superara el 100% del salario mínimo legal no se abonaría la prestación en virtud de la WAZ, mientras que si la prestación con arreglo a la ZW fuera inferior al 100% del salario mínimo legal, se abonaría la prestación conforme a la WAZ siempre que ambas prestaciones juntas no superaran el 100% del salario mínimo legal. Al mismo tiempo, cuanto mayores fueran los ingresos de una mujer por sus actividades por cuenta ajena, menos probabilidad tendría de percibir la prestación con arreglo a la WAZ y menor sería su contribución al régimen previsto en esta última Ley.

8.6 En cuanto al argumento de la autora de que la denominada “cláusula contra la acumulación” constituye una discriminación directa, el Estado parte reitera que la prestación sólo pueden percibirla las mujeres y que está expresamente diseñada para que las mujeres disfruten de una ventaja en relación con los hombres. Por lo tanto, es imposible apreciar cómo puede hacer que la mujer reciba un trato desfavorable con respecto al hombre, si se tiene en cuenta que los hombres no pueden acogerse en modo alguno a dicha cláusula.

### **Cuestiones sobre las que debe pronunciarse el Comité Examen de la admisibilidad**

9.1 De conformidad con el artículo 64 de su reglamento, el Comité deberá decidir si la comunicación es admisible o inadmisibles en virtud del Protocolo Facultativo de la Convención. Según el párrafo 4 del artículo 72 de su reglamento, esa decisión deberá tomarse antes de examinar el fondo de la comunicación.

9.2 El Comité ha comprobado que la cuestión no ha sido examinada, ni lo está siendo, conforme a ningún otro procedimiento de examen o arreglo internacionales.

9.3 En relación con el párrafo 1 del artículo 4 del Protocolo Facultativo, el Comité observa que el Estado parte no discute que la autora ha agotado todos los recursos internos disponibles en lo que respecta a la prestación por su primera licencia de maternidad en 1999. La cuestión no está tan clara en lo tocante a la prestación por maternidad de la autora en 2002. En su escrito inicial, la autora informó al Comité de que retiró su recurso en relación con su segunda licencia de maternidad tras ser definitivamente desestimado su recurso sobre la primera licencia de maternidad. La autora no explicó por qué procedió de tal modo. En sus últimas observaciones, el Estado parte se oponía a que se admitiera la denuncia de la autora en lo que respecta a su última licencia de maternidad por no haber agotado todos los recursos internos disponibles

sin ofrecer explicación alguna al respecto. El Comité constata que en las observaciones presentadas previamente por el Estado parte en las que impugnaba la admisibilidad *ratione temporis* (véase *infra*) de la comunicación refiriéndose a las decisiones por las que se había denegado la concesión de prestaciones con arreglo al régimen de la WAZ en relación con ambos períodos de licencia de maternidad, dicho Estado no mencionaba la cuestión del agotamiento de los recursos. A falta de mayor información procedente del Estado parte o la autora que permita valorar si ésta debería haber continuado con su recurso o cuán improbable era que ese procedimiento reparara los derechos presuntamente lesionados, el Comité considera que, teniendo en cuenta la claridad de los términos en que está redactada la decisión dictada el 25 de abril de 2003 por el Tribunal Central de Apelación (Centrale Raad van Beroep), tribunal administrativo de mayor rango en asuntos de seguridad social, y a la luz de lo dispuesto en ella, era poco probable que el procedimiento relativo a la prestación por maternidad de 2002 hubiera dado satisfacción a la autora. Por consiguiente, el Comité considera que el párrafo 1 del artículo 4 del Protocolo Facultativo no le impide entrar a examinar la comunicación en lo que respecta a las reclamaciones por los dos períodos de licencia de maternidad de la autora.

9.4 Según el apartado e) del párrafo 2 del artículo 4, el Comité declarará inadmisibile una comunicación cuando los hechos objeto de la comunicación hayan sucedido antes de la fecha de entrada en vigor del Protocolo en el Estado parte interesado, salvo que esos hechos continúen produciéndose después de esa fecha. El Comité observa que el Estado parte impugna la afirmación de la autora de que el apartado e) del párrafo 2 del artículo 4 no plantea ningún impedimento para la admisibilidad de la comunicación. El Estado parte alega que las fechas pertinentes que el Comité debe considerar a este respecto son el 19 de febrero de 1999 y el 4 de junio de 2002, ambas anteriores a la entrada en vigor del Protocolo en los Países Bajos. Fue en esas fechas cuando se adoptaron las decisiones contrarias a las pretensiones de la autora, la primera

vez para denegarle cualquier prestación conforme a la WAZ en relación con su primera licencia de maternidad y, la segunda, para denegarle parcialmente las prestaciones previstas en la WAZ con respecto a su segunda licencia de maternidad. Por su parte, la autora señaló en su primer escrito que la fecha pertinente a efectos del párrafo 2 del artículo 4 del Protocolo Facultativo es el 25 de abril de 2003, momento en que el Protocolo ya estaba en vigor en los Países Bajos, ya que fue entonces cuando el Tribunal Central de Apelación (Centrale Raad van Beroep), tribunal administrativo de mayor rango en asuntos de seguridad social, tomó una decisión definitiva sobre su controversia con las autoridades encargadas de aplicar la WAZ en relación con su primera licencia de maternidad. El Comité considera que la pregunta principal que hay que contestar es “¿cuándo se aplicó la legislación controvertida de los Países Bajos causando realmente el perjuicio que la autora alega haber sufrido?” (o, lo que es lo mismo, ¿cuáles son los hechos del caso?).

9.5 El Comité considera que, en realidad, las prestaciones solicitadas por la autora se referían a dos periodos de licencia de 16 semanas, el primero de los cuales, en 1999, fue claramente anterior a la entrada en vigor del Protocolo Facultativo en el Estado parte. El segundo período de 16 semanas transcurrió, según la autora, entre el 8 de mayo y el 28 de agosto de 2002. Este período se extendió más allá de la entrada en vigor del Protocolo Facultativo en el Estado parte, que se produjo el 22 de agosto de 2002, y justifica la admisibilidad *ratione temporis* de la parte de la comunicación referida a la licencia de maternidad de la autora en 2002.

9.6 Dado que no hay ningún otro motivo que justifique la inadmisibilidad de la comunicación, el Comité la declara admisible en lo que respecta a la última licencia de maternidad de la autora en 2002.

## Examen del fondo

10.1 El Comité ha examinado la presente comunicación a la luz de toda la información puesta a su disposición por la autora y por el Estado parte, tal como dispone el párrafo 1 del artículo 7 del Protocolo Facultativo.

10.2 La cuestión sobre la que debe pronunciarse el Comité es si la aplicación concreta del párrafo 4 del artículo 59 de la WAZ a la autora, en lo que respecta a la última licencia de maternidad de que disfrutó en 2002, constituyó una violación de los derechos que le asisten en virtud del apartado b) del párrafo 2 del artículo 11 de la Convención, en la medida en que recibió una prestación menor de la que habría percibido si no se hubiese aplicado la disposición y hubiera podido solicitar prestaciones separadas como empleada por cuenta ajena y trabajadora en la empresa de su cónyuge.

El objetivo del párrafo 2 del artículo 11 es impedir la discriminación por razón de embarazo y parto de las mujeres que tienen un empleo remunerado fuera del hogar. El Comité considera que la autora no ha demostrado que la aplicación del párrafo 4 del artículo 59 de la WAZ supuso una discriminación para ella, en su calidad de mujer, por las razones establecidas en el párrafo 2 del artículo 11 de la Convención, es decir, matrimonio o maternidad. El Comité estima que los motivos de la presunta diferencia de trato tuvieron que ver con la circunstancia de que trabajara a la vez como empleada por cuenta ajena y en la empresa de su cónyuge.

En tales casos, el apartado b) del párrafo 2 del artículo 11 obliga a los Estados partes a implantar la licencia de maternidad con sueldo pagado o con prestaciones sociales comparables sin pérdida del empleo previo, la antigüedad o beneficios sociales. El Comité observa que el apartado b) del párrafo 2 del artículo 11 no utiliza el término sueldo “completo” y tampoco hace referencia a la “compensación por todos los ingresos que se hayan dejado de percibir” como consecuencia del embarazo y del parto. En otras palabras, la Convención

deja cierto margen de discrecionalidad a los Estados partes a la hora de establecer un sistema de prestaciones por licencia de maternidad que se ajuste a lo dispuesto en la Convención. El Comité observa que la legislación del Estado parte dispone que tanto las trabajadoras por cuenta propia como las mujeres que trabajan con su cónyuge, así como las empleadas por cuenta ajena, tienen derecho a una licencia de maternidad con sueldo, aunque al amparo de regímenes de seguro distintos. Las prestaciones previstas en ambos regímenes pueden solicitarse de modo simultáneo y percibirse siempre que ambas conjuntamente no superen la cantidad máxima prevista. En tales casos, las contribuciones al régimen que da cobertura a las trabajadoras por cuenta propia y a las mujeres que trabajan con su cónyuge se ajustan atendiendo a los ingresos procedentes del empleo por cuenta ajena. Corresponde a los Estados partes, en virtud del margen de discrecionalidad de que disponen, determinar las prestaciones por maternidad adecuadas con arreglo al apartado b) del párrafo 2 del artículo 11 de la Convención para todas las mujeres empleadas, con normas particulares para las trabajadoras por cuenta propia que tengan en cuenta el carácter variable de sus ingresos y de las correspondientes contribuciones. Corresponde asimismo a los Estados partes, en virtud del margen de discrecionalidad de que disponen, aplicar conjuntamente dichas normas a las mujeres que trabajan, a tiempo parcial, tanto por cuenta propia como por cuenta ajena. Teniendo en cuenta lo que antecede, el Comité considera que la aplicación del párrafo 4 del artículo 59 de la WAZ no representó un trato discriminatorio para la autora ni constituye una violación de sus derechos con arreglo al apartado b) del párrafo 2 del artículo 11 de la Convención.

10.3 En virtud de lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 7 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer considera que los hechos que le han sido expuestos no constituyen una infracción del apartado b) del párrafo 2 del artículo 11 de la Convención.

**Opinión particular de los miembros del Comité  
Sra. Naela Mohamed Gabr, Sra. Hanna Beate  
Schöpp-Schilling y Sra. Heisoo Shin (disidente)**

**Examen del fondo**

10.1 El Comité ha examinado la presente comunicación a la luz de toda la información puesta a su disposición por la autora y por el Estado parte, tal como dispone el párrafo 1 del artículo 7 del Protocolo Facultativo.

10.2 La cuestión sobre la que debe pronunciarse el Comité es si la aplicación concreta del párrafo 4 del artículo 59 de la WAZ a la autora, en lo que respecta a la última licencia de maternidad de que disfrutó en 2002, constituyó una violación de los derechos que le asisten en virtud del apartado b) del párrafo 2 del artículo 11 de la Convención, en la medida en que recibió una prestación menor de la que habría percibido si no se hubiese aplicado la disposición y hubiera podido solicitar prestaciones separadas como empleada por cuenta ajena y trabajadora en la empresa de su cónyuge.

10.3 El objetivo del párrafo 2 del artículo 11 en general, y de su apartado b) en particular, es impedir la discriminación por razón de embarazo y parto de las mujeres que tienen un empleo remunerado fuera del hogar. En tales casos, el apartado b) del párrafo 2 del artículo 11 obliga a los Estados partes a implantar la licencia de maternidad con sueldo pagado o con prestaciones sociales comparables sin pérdida del empleo previo, la antigüedad o beneficios sociales. El apartado b) del párrafo 2 del artículo 11 no utiliza el término sueldo “completo”. Los Estados partes disponen de cierto margen de discrecionalidad a la hora de establecer un sistema de prestaciones por licencia de maternidad que se ajuste a lo dispuesto en la Convención. Esta interpretación queda confirmada por los trabajos preparatorios de la Convención y por la práctica del Estado expuesta en los informes presentados al Comité con arreglo al artículo 18 de la Convención. Puede argumentarse que del tenor literal del apartado b) del párrafo

2 del artículo 11, interpretado en relación con los demás apartados del párrafo 2 del mismo artículo, se desprende que el objetivo fundamental de dicha disposición son las mujeres que trabajan por cuenta ajena en el sector público o privado. Por otra parte, dicha disposición también puede interpretarse en el sentido de que los Estados partes están obligados igualmente a establecer una licencia de maternidad con sueldo para las trabajadoras por cuenta propia. Hemos visto que el Estado parte ha aprobado determinadas normas para esta categoría de mujeres. La manera en que los Estados partes decidan proceder forma parte de su facultad discrecional, sin perjuicio de la obligación de obtener resultados que les incumbe con arreglo a la Convención.

10.4 En virtud de lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 7 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, consideramos, sobre la base del razonamiento que antecede, que la Ley de los Países Bajos que prevé una compensación económica por licencia de maternidad para las mujeres que trabajan tanto por cuenta ajena como por cuenta propia, aún con la restricción de la denominada cláusula contra la acumulación del artículo 59 de la WAZ, es compatible con las obligaciones que incumben al Estado parte en virtud del apartado b) del párrafo 2 del artículo 11 de la Convención, en la medida en que no constituye una violación de los derechos de la autora derivados de dicho artículo que suponga una discriminación directa por motivos de sexo.

10.5 Al mismo tiempo, nos preocupa que el llamado principio de “equivalencia” no contemple, aparentemente, el supuesto de una mujer que trabaje por cuenta ajena a tiempo parcial y por cuenta propia, y en el que el número de horas de trabajo con arreglo a ambas categorías de empleo sea igual o incluso superior al número de horas de trabajo de una trabajadora por cuenta ajena empleada a tiempo completo, que, según hemos podido saber, recibe en los Países Bajos una prestación por maternidad que equivale a un sueldo completo

durante un determinado período de tiempo. Además, la Ley de igualdad de trato entre trabajadores a tiempo completo y a tiempo parcial exige que se dispense el mismo trato a los empleados a tiempo completo y a tiempo parcial. En consecuencia, estimamos que la denominada cláusula contra la acumulación del artículo 59 de la WAZ puede constituir una discriminación indirecta por motivos de sexo. Esta opinión se basa en la hipótesis de que una situación en la que se combine el trabajo por cuenta ajena a tiempo parcial con el trabajo por cuenta propia, como es el caso de la situación descrita por la denunciante, es una situación que, en los Países Bajos, se da principalmente entre las mujeres, ya que, en general, son principalmente las mujeres con un trabajo por cuenta ajena quienes trabajan a tiempo parcial, además de trabajar como colaboradoras familiares en las empresas de sus maridos. Sin embargo, en el presente procedimiento de comunicación no existe información solicitada por el Comité, o proporcionada por el Estado parte, que permita fundamentar esta hipótesis con hechos, aunque en el cuarto informe del Estado parte presentado con arreglo a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, que es objeto de distribución general desde el 10 de febrero de 2005 y que se examinará en el 37º período de sesiones del Comité en 2007, el Estado parte admite que el trabajo a tiempo parcial es especialmente común entre las mujeres (véase CEDAW/C/NLD/4). Además, en ese mismo informe el Estado parte menciona que en 2001, en el marco de la nueva Ley relativa al seguro de invalidez (WAO) para trabajadores por cuenta propia, el 55% de los solicitantes eran mujeres.

10.6 En consecuencia, en virtud de lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 7 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, hacemos la siguiente recomendación al Estado parte:

- a) Recopilar datos sobre el número de mujeres que combinan el trabajo por cuenta ajena a tiempo parcial con el trabajo

por cuenta propia, en comparación con los hombres, con vistas a evaluar el porcentaje de mujeres y de hombres que se encuentran en esa situación; y, si los datos muestran que existe una preponderancia de mujeres en esa situación laboral,

- b) Revisar la “cláusula contra la acumulación” (párrafo 4 del artículo 59 de la WAZ), en particular su principio de “equivalencia”, que no parece tener en cuenta el número total de horas de trabajo en esas situaciones en que se simultanean empleos y que puede constituir una discriminación indirecta de las mujeres que se encuentren en tales situaciones y estén embarazadas o den a luz;
- c) Modificar la WAZ en consecuencia; o,
- d) Velar, a la hora de diseñar cualquier nuevo régimen de seguro para trabajadores por cuenta propia que incluya las prestaciones por maternidad y que se aplique a las personas que combinan el trabajo por cuenta propia con el trabajo por cuenta ajena a tiempo parcial, tal como se menciona en el cuarto informe del Estado parte (CEDAW/C/NLD/4, pág. 70), por que la integración de las disposiciones garantice la plena concordancia del derecho de los Países Bajos con la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer en materia de prestaciones por licencia de maternidad para todas las mujeres que trabajen con arreglo a distintos regímenes de empleo en los Países Bajos.

**Comité para la Eliminación de la Discriminación  
contra la Mujer. Comunicación No. 4/2004, Sra. A. S.  
contra Hungría. Dictamen adoptado  
el 14 de agosto de 2006<sup>6</sup>**

<i>Presentada por:</i>	Sra. A. S. (representada por el Centro Europeo de Derechos de los Romaníes y por la Oficina de Defensa Jurídica de las Minorías Nacionales y Étnicas)
<i>Presunta víctima :</i>	La autora
<i>Estado parte:</i>	Hungría
<i>Fecha de la comunicación:</i>	12 de febrero de 2004 (comunicación inicial)

El *Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*, establecido en virtud del artículo 17 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer,

*Reunido* el 14 de agosto de 2006,

*Habiendo concluido* el examen de la comunicación No. 4/2004, presentada al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer por el Centro Europeo de Derechos de los Romaníes y la Oficina de Defensa Jurídica

<sup>6</sup> Participaron en el examen de la presente comunicación los siguientes miembros del Comité: Sra. Magálys Arocha Domínguez, Sra. Merjem Belmihoub-Zerdani, Sra. Huguëtte Bokpe Gnacadja, Sra. Dorcas Coker-Appiah, Sra. Mary Shanthi Dairiam, Sr. Cees Flinterman, Sra. Naela Mohamed Gabr, Sra. Françoise Gaspard, Sra. Rosario Manalo, Sra. Pramila Patten, Sra. Fumiko Saiga, Sra. Hanna Beate Schöpp-Schilling, Sra. Heisoo Shin, Sra. Glenda P. Simms, Sra. Dubravka Simonović, Sra. Anamah Tan, Sra. Maria Regina Tavares da Silva y Sra. Zou Xiaojiao. De conformidad con el apartado c) del párrafo 1 del artículo 60 del reglamento del Comité, la Sra. Krisztina Morvai no participó en el examen de la comunicación al ser nacional del Estado Parte interesado.

de las Minorías Nacionales y Étnicas en nombre de la Sra. A. S. con arreglo al Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer,

*Habiendo tenido en cuenta* toda la información que le han presentado por escrito la autora de la comunicación y el Estado Parte,

*Aprueba la siguiente:*

### **Opinión emitida a tenor del párrafo 3 del artículo 7 del Protocolo Facultativo**

1.1 La autora de la comunicación de fecha 12 de febrero de 2004 es la Sra. A. S., mujer romaní de nacionalidad húngara, nacida el 5 de septiembre de 1973. Alega que fue sometida a esterilización forzada por el personal médico de un hospital húngaro. Representan a la autora el Centro Europeo de Derechos de los Romaníes, organización reconocida como entidad de carácter consultivo especial por el Consejo Económico y Social, y la Oficina de Defensa Jurídica de las Minorías Nacionales y Étnicas, una organización con sede en Hungría. La Convención y su Protocolo Facultativo entraron en vigor en el Estado Parte el 3 de septiembre de 1981 y el 22 de marzo de 2001, respectivamente.

### **Los hechos expuestos por la autora**

2.1 La autora es madre de tres hijos. El 30 de mayo de 2000 se sometió a un reconocimiento médico en el que se enteró de que estaba embarazada y de que la fecha estimada de parto era el 20 de diciembre de 2000. Durante ese intervalo de tiempo, la autora se atuvo a los oportunos cuidados prenatales y acudió a todas las citas concertadas con la enfermera de distrito y el ginecólogo. El 20 de diciembre de 2000, la autora se presentó en la maternidad del Hospital Fehérgyarmat. Allí fue examinada, se le informó de que estaba embarazada de

36 ó 37 semanas y se le pidió que regresara cuando entrara en trabajo de parto.

2.2 El 2 de enero de 2001, la autora empezó a sentir las contracciones del parto, y se le rompió el saco amniótico. Ello vino acompañado de una pérdida de sangre abundante. Una ambulancia la trasladó en una hora al Hospital Fehérgyarmat. Al examinar a la autora, el médico que la atendió constató que el feto (se utilizó el término “embrión”) había fallecido en el útero y le dijo que había que realizar una cesárea inmediatamente para extraer el feto sin vida. Mientras la autora estaba en la mesa de operaciones, se le pidió que firmara un formulario de consentimiento para la cesárea. La autora firmó dicho consentimiento, así como una nota escasamente legible que había sido escrita a mano por el médico y añadida al pie del formulario, que rezaba:

“Habiendo sido informada de la muerte del embrión dentro de mi útero, solicito firmemente mi esterilización [se utilizó un término del latín desconocido para la autora]. No tengo intención de volver a dar a luz, ni deseo quedar embarazada.”

El médico que la atendió y la partera firmaron el mismo formulario. La autora también firmó declaraciones de consentimiento para una transfusión de sangre y para la anestesia.

2.3 Los registros hospitalarios muestran que dentro de los 17 minutos siguientes a la llegada de la ambulancia al hospital, se realizó la cesárea, se extrajeron la placenta y el feto muerto y se ligaron las trompas de Falopio de la autora. Antes de irse del hospital, la autora pidió al médico que le informara sobre su estado de salud y sobre cuándo podría intentar tener otro bebé. Sólo en ese momento se enteró del significado de la palabra “esterilización”. Los registros médicos también indican las precarias condiciones de salud de la autora a su llegada al centro hospitalario.

Se sentía mareada cuando llegó, sangraba más de lo habitual en estos casos y se encontraba en un estado de conmoción emocional.

2.4 La autora afirma que la esterilización ha tenido profundas repercusiones en su vida, razón por la cual ella y su pareja han recibido tratamiento médico para superar la depresión. Alega que ella nunca habría estado de acuerdo con la esterilización, ya que tiene unas profundas convicciones religiosas católicas que prohíben el uso de métodos anticonceptivos de cualquier índole, incluida la esterilización. Además, ella y su pareja viven de acuerdo con las costumbres romaníes tradicionales, según las cuales la procreación es un elemento central del sistema de valores de las familias romaníes.

2.5 El 15 de octubre de 2001, una abogada de la Oficina de Defensa Jurídica de las Minorías Nacionales y Étnicas presentó una demanda civil en nombre de la autora contra el Hospital Fehérgyarmat en la que solicitaba, entre otras cosas, que el Tribunal Municipal de Fehérgyarmat decretara que el hospital había violado los derechos civiles de la autora. Alegaba también que el hospital había actuado con negligencia al haber esterilizado a la autora sin obtener previamente su consentimiento pleno e informado. Se reclamaba una indemnización por daños y perjuicios patrimoniales y no patrimoniales.

2.6 El 22 de noviembre de 2002, el Tribunal Municipal de Fehérgyarmat rechazó la demanda de la autora, pese a determinar que había habido cierta negligencia por parte de los médicos, que habían incumplido determinadas disposiciones legales; concretamente, no habían informado a la pareja de la autora acerca de la intervención y sus posibles consecuencias, ni se habían obtenido las partidas de nacimiento de los hijos vivos de la autora. El Tribunal consideró que en el caso de la autora habían primado las consideraciones médicas, que se había informado a la autora sobre su esterilización y que se le había proporcionado toda la información pertinente de una manera que fuera comprensible para ella. El Tribunal determinó también que la autora había dado el debido consentimiento. Además, el Tribunal consideró “en parte

una circunstancia atenuante con respecto a la negligencia del demandado el hecho de que, con el consentimiento de la autora, los médicos hubieran practicado la esterilización con especial premura, de manera simultánea a la cesárea”.

2.7 El 5 de diciembre de 2002, la abogada interpuso un recurso de apelación en nombre de la autora ante el Tribunal del Condado de Szabolcs-Szatmár-Bereg contra la decisión del Tribunal Municipal de Fehérgyarmat.

2.8 El 12 de mayo de 2003, el recurso de apelación de la autora fue rechazado. El tribunal de segunda instancia determinó que, pese a que en el apartado a) del párrafo 4 del artículo 187 de la Ley de salud de Hungría se preveía la práctica de la esterilización en circunstancias excepcionales, esa intervención no era una medida destinada a salvar vidas, por lo que se debería haber obtenido el consentimiento con conocimiento de causa de la autora. El tribunal de segunda instancia determinó también que los médicos habían incurrido en negligencia al no haber proporcionado a la autora información detallada (acerca del método seguido en la operación, los riesgos inherentes a la intervención y otros procedimientos o métodos alternativos, incluidos otros métodos anticonceptivos) y que, de por sí, el consentimiento por escrito de la autora no excluía la responsabilidad del hospital. No obstante, el tribunal de segunda instancia rechazó la apelación por considerar que la autora no había demostrado que sufriera una discapacidad permanente ni que hubiera una relación de causalidad entre la discapacidad y la forma de proceder del hospital. El tribunal de segunda instancia estimó que la esterilización practicada no era una operación permanente e irreversible, ya que la ligadura de las trompas de Falopio se podía revertir mediante cirugía plástica tubárica y tampoco podía excluirse la posibilidad de que la autora quedara embarazada por inseminación artificial. Dado que la autora no había demostrado que su incapacidad de procrear fuera permanente ni que hubiera una relación de causalidad entre dicha incapacidad y la forma de proceder del hospital, el tribunal de segunda instancia desestimó la apelación.

## **La denuncia**

3.1 La autora alega que Hungría ha violado el apartado h) del artículo 10, el artículo 12 y el apartado e) del párrafo 1 del artículo 16 de la Convención.

3.2 Subraya que la esterilización nunca constituye una intervención de vida o muerte que tenga que realizarse con carácter de urgencia sin el consentimiento pleno e informado de la paciente. Se trata de una operación que se hace generalmente con la intención de que sea irreversible, ya que la intervención quirúrgica necesaria para revertirla es compleja y tiene pocas probabilidades de éxito. La autora sostiene que las organizaciones internacionales y regionales de derechos humanos han recalcado reiteradamente que la práctica de la esterilización forzada constituye una grave violación de numerosos derechos humanos, y cita como ejemplo la observación general No. 28 del Comité de Derechos Humanos sobre la igualdad de derechos entre el hombre y la mujer. Sostiene también que la coerción puede adoptar distintas formas, que van desde la fuerza física hasta la presión ejercida por el personal médico o la negligencia de éste.

3.3 En cuanto a la presunta violación del apartado h) del artículo 10 de la Convención, la autora alega que no recibió información específica acerca de la esterilización ni sobre los efectos de la operación en su capacidad de procrear, y que tampoco fue asesorada sobre medidas de planificación de la familia o métodos anticonceptivos, ni inmediatamente antes de la operación ni en los meses y años anteriores a la misma. Sostiene que no fue informada de la índole, los riesgos y las consecuencias de la operación de un modo que fuera comprensible para ella, antes de que le pidieran que firmara el formulario de consentimiento. La autora cita el párrafo 22 de la recomendación general No. 21 del Comité, sobre el matrimonio y las relaciones familiares, en apoyo de su argumentación.

3.4 Como fundamento de la supuesta violación del artículo 12 de la Convención, la autora se remite a los párrafos 20 y 22 de la recomendación general No. 24 del Comité, sobre la mujer y la salud, y sostiene que no pudo tomar una decisión con conocimiento de causa antes de firmar el formulario de consentimiento para el procedimiento de esterilización. Alega que su incapacidad para dar un consentimiento fundamentado como consecuencia de la información incompleta que le proporcionaron constituye una violación del derecho a recibir servicios apropiados de atención de la salud. Alega también que existe una clara relación causal entre el hecho de que los médicos no le informaran plenamente sobre la esterilización y los daños físicos y emocionales que ésta le provocó.

3.5 La autora sostiene que el Estado Parte ha infringido el apartado e) del párrafo 1 del artículo 16 de la Convención al limitar su capacidad de procrear, y alude al párrafo 22 de la recomendación general No. 21 del Comité y a los párrafos 22 y 24 de la recomendación general No. 19 del Comité, sobre la violencia contra la mujer, para dar ejemplos relacionados con este caso. Añade que los hechos demuestran que se le negó el acceso a la información, la educación y los medios que le permitieran ejercer su derecho de decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos.

3.6 La autora pide al Comité que determine que se ha infringido el apartado h) del artículo 10, el artículo 12 y el apartado e) del párrafo 1 del artículo 16, y que solicite al Estado Parte que pague una indemnización justa.

3.7 En cuanto a la admisibilidad de la comunicación, la autora afirma que se han agotado todos los recursos internos disponibles porque, en su decisión, el tribunal de segunda instancia indicó concretamente que no se admitiría recurso alguno contra ella. La autora sostiene también que la misma cuestión no ha sido ni está siendo examinada con arreglo a ningún otro procedimiento de investigación o solución internacional.

3.8 Además, la autora señala que, si bien el incidente que dio lugar a la comunicación ocurrió el 2 de enero de 2001, Hungría ha estado jurídicamente obligada por las disposiciones de la Convención desde el 3 de septiembre de 1981. La autora afirma que lo más importante es que los efectos de las violaciones en cuestión tienen carácter permanente y continuo. En particular, como resultado de haber sido esterilizada sin haber dado su consentimiento con pleno conocimiento de causa, la autora ya no puede tener hijos. A la luz de estas consideraciones, la autora aduce que la comunicación es admisible de conformidad con el apartado e) del párrafo 2 del artículo 4 del Protocolo Facultativo.

### **Exposición del Estado Parte sobre la admisibilidad y sobre el fondo del asunto**

4.1 En su exposición de 7 de marzo de 2005, el Estado Parte alegó que la autora no había agotado todos los recursos internos disponibles porque no había hecho uso de la revisión judicial (denominada “revisión de sentencia”), un recurso especial previsto en la legislación húngara.

4.2 El Estado Parte sostiene que la comunicación es inadmisibile *ratione temporis* de conformidad con el apartado e) del párrafo 2 del artículo 4. El Estado Parte opina que la autora no tiene una incapacidad permanente porque la esterilización no es un procedimiento quirúrgico irreversible ni ha causado esterilidad permanente. En consecuencia, el Estado Parte alega que no se ha configurado una violación permanente de los derechos de la autora.

4.3 El Estado Parte opina que no se ha infringido el apartado h) del artículo 10 de la Convención, ya que, aparte del embrión muerto, la autora tiene tres hijos vivos, lo que significa que la autora debe de haber tenido conocimiento de la naturaleza del embarazo y el parto sin necesidad de mayor instrucción.

4.4 El Estado Parte considera que no se ha infringido el párrafo 1 del artículo 12 de la Convención puesto que la autora recibió en forma gratuita los beneficios y servicios que reciben todas las mujeres húngaras durante el embarazo y después del parto. Antes de la intervención quirúrgica se le proporcionó toda la información necesaria, de una manera apropiada en atención a las circunstancias. Según la decisión del tribunal, la autora estaba en condiciones de comprender la información.

4.5 El Estado Parte hace hincapié en que la Ley de Salud Pública autoriza al médico a practicar la esterilización quirúrgica sin necesidad de atenerse a ningún procedimiento especial, cuando parezca conveniente en vista de las circunstancias. En este caso se daban esas circunstancias, ya que no se trataba de la primera cesárea de la autora y su útero estaba en muy malas condiciones. Además, el Estado Parte considera que la operación fue una medida segura porque el riesgo de que la autora debiera ser sometida a otra intervención abdominal era mayor y parecía inevitable habida cuenta de las circunstancias.

### **Respuesta de la autora a las observaciones del Estado Parte sobre la admisibilidad y el fondo**

5.1 En su exposición de 6 de mayo de 2005, la autora reitera varios de sus argumentos relacionados con la admisibilidad y el fondo de su denuncia.

5.2 Con respecto al párrafo 1 del artículo 4 del Protocolo Facultativo, la autora afirma que el Estado Parte no ha demostrado que la revisión judicial (la llamada “revisión”) por el Tribunal Supremo constituya un recurso efectivo a disposición de la autora. Alega que el Tribunal Constitucional de Hungría ha sostenido que la Constitución garantiza solamente la posibilidad de recurrir en segunda instancia. De conformidad con ese régimen, la apelación de un fallo de un tribunal de segunda instancia constituye un recurso extraordinario. La autora alega que dicho recurso

extraordinario no estaba a su disposición, ya que ni podía fundamentarse jurídicamente que su caso guardara relación con una cuestión de derecho de importancia general que tuviera que examinarse para contribuir a la interpretación uniforme de la ley, ni el fallo definitivo difería de una decisión vinculante previa del Tribunal Supremo. Entre el 1º de enero de 2002 y el 9 de noviembre de 2004, los criterios exigidos para la revisión judicial eran, básicamente, que el fallo recurrido fuera en contra de la ley y que ello afectara al fondo de la cuestión y que a) la decisión difiriera de las decisiones vinculantes del Tribunal Supremo relativas a la interpretación uniforme de la ley o b) el examen por el Tribunal Supremo fuera necesario para establecer una cuestión de derecho de importancia conceptual. La autora alega también que el 9 de noviembre de 2004 el Tribunal Constitucional de Hungría declaró la inconstitucionalidad de las dos alternativas del segundo requisito (las condiciones indicadas en a) y b)) porque su falta de claridad daba lugar a que su aplicación fuera imprevisible. Por tanto, en la práctica, la autora carecía de acceso efectivo a la revisión judicial.

5.3 Con respecto al apartado e) del párrafo 2 del artículo 4 del Protocolo Facultativo, la autora afirma que fue privada de su capacidad de procrear, por agentes del Estado, a saber, los médicos del hospital público. Reitera que, tanto en el plano jurídico como en el médico la esterilización es considerada un procedimiento quirúrgico irreversible, y que la ha afectado profundamente.

5.4 La autora afirma que se han violado sus derechos fundamentales a la salud, la dignidad humana y la libertad reconocidos en varios instrumentos internacionales, en particular el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994) y la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing (Beijing, 1995), así como los documentos finales de sus respectivos exámenes quinquenales.

5.5 La autora argumenta además que en el presente caso los servicios de salud húngaros no le proporcionaron en ningún momento información de especie alguna sobre planificación de la familia, el procedimiento quirúrgico de esterilización o los efectos en su capacidad de procrear. Al parecer, el Estado Parte cree que la autora debería haberse informado por su cuenta sobre el uso de anticonceptivos y los métodos de planificación de la familia. El tribunal de segunda instancia estuvo de acuerdo en que los servicios de salud húngaros no habían cumplido su obligación de proporcionar información apropiada. Según la autora, el hecho de que no se le proporcionara información específica sobre métodos anticonceptivos y planificación de la familia antes de forzarla a firmar el consentimiento para la esterilización constituye una violación del apartado h) del artículo 10 de la Convención.

5.6 La autora sostiene que la cuestión del pago de los servicios de atención médica no viene al caso. También afirma que no dio su consentimiento para la esterilización en la medida en que no recibió información clara y en los términos adecuados ni estaba en condiciones de comprender el significado del formulario que le pidieron que firmara.

5.7 La autora señala que en la sentencia del tribunal de segunda instancia se subrayó que, puesto que la esterilización no era una medida destinada a salvar vidas, era necesario obtener el consentimiento informado, y que no se había demostrado que se hubieran cumplido las condiciones para realizar la operación de conformidad con el párrafo 3 del artículo 15 de la Ley sobre atención de la salud.

5.8 La autora sostiene que el consentimiento informado se basa en la capacidad del paciente de tomar una decisión fundamentada y que su validez no depende de la forma en que se otorgue. El consentimiento por escrito puede servir meramente de prueba.

## **Observaciones complementarias del Estado Parte sobre la admisibilidad y el fondo**

6.1 En su exposición de 22 de junio de 2006, el Estado Parte reitera su posición de que la revisión judicial por el Tribunal Superior de Justicia es un recurso extraordinario del que la autora debió haberse valido.

6.2 El Estado Parte sostiene que el método utilizado para esterilizar a la autora no es irreversible. En consecuencia, no supone una violación permanente de sus derechos. El Estado Parte cita al Comité Judicial del Consejo de Investigaciones Médicas para fundamentar su afirmación de que la ligadura de trompas puede revertirse en el 20% al 40% de los casos mediante un procedimiento quirúrgico de repermeabilización.

6.3 El Estado Parte mantiene su posición de que la autora recibió la información correcta y apropiada tanto en el período prenatal como en el momento de la operación. También recibió atención médica adecuada, incluida información, en sus tres embarazos anteriores.

6.4 El Estado Parte hace hincapié en que no existen diferencias de calidad entre los servicios públicos y privados de atención de la salud.

6.5 El Estado Parte reitera que la Ley de Salud Pública autoriza a los médicos a realizar la esterilización quirúrgica sin previo asesoramiento de la paciente cuando las circunstancias parezcan justificar dicha medida. En virtud de la Ley, en determinados casos el médico tiene ciertas facultades discrecionales. De este modo se da preferencia al derecho a la vida de la paciente y se puede simplificar el asesoramiento. Si bien la esterilización no es en general una medida destinada a salvar vidas, en el presente caso cumplió esa función porque otro embarazo u operación abdominal hubiera puesto en peligro de muerte a la autora. La esterilización se realizó para evitar esa situación.

## **Comunicación posterior de la autora**

7.1 En su exposición de 5 de octubre de 2005, la autora sostiene que, aunque a veces es posible practicar una intervención quirúrgica para revertir la esterilización, esta última se realiza con la intención de poner fin de manera permanente a la capacidad de procrear de una mujer. La operación para revertir la esterilización es compleja y tiene pocas probabilidades de éxito. La autora respalda su reclamación haciendo referencia a artículos publicados por particulares, gobiernos y organizaciones internacionales. Cita la jurisprudencia de varias jurisdicciones que consideran que la esterilización es una operación irreversible. El médico que practicó la intervención declaró que en la información que se brinda sobre la esterilización debería incluirse el hecho de que se trata de una operación irreversible.

7.2 El éxito de la intervención quirúrgica destinada a revertir la esterilización depende de muchos factores, como la forma en que se realizó la esterilización, la magnitud del daño causado a las trompas de Falopio u otros órganos reproductivos, la pericia del cirujano y la disponibilidad de personal calificado e instalaciones. La operación para revertir la esterilización acarrea riesgos. Después de una intervención de este tipo aumenta la probabilidad de un embarazo ectópico, que es una complicación peligrosa que exige atención médica inmediata.

7.3 La autora sostiene además que la comunidad médica de Hungría considera que la esterilización es un método permanente de control de la natalidad. Señala que el perito médico que intervino en el juicio nacional a pedido de su abogada dictaminó que tal vez con otra operación abdominal se podrían repermeabilizar las trompas de Falopio, pero que el éxito de dicho procedimiento era dudoso; y reitera que el cirujano que le practicó la esterilización declaró que el asesoramiento debía incluir el hecho de que se trata de una intervención irreversible.

7.4 La autora afirma además que para poder dar una opinión válida con respecto a la posibilidad de revertir la esterilización a que fue sometida sería necesario determinar, entre otras cosas, la magnitud del daño causado a las trompas de Falopio y otros órganos reproductivos. La autora sostiene que la afirmación del Estado Parte de que la intervención no es irreversible se hizo en abstracto y es por ende contraria a la opinión médica corriente, que la autora ha descrito.

7.5 Puesto que los médicos han sugerido, y los tribunales húngaros han confirmado, que un nuevo embarazo podría poner en peligro tanto la vida de la autora como la de la criatura, la autora sostiene que es improbable que la esterilización se haya realizado de modo de poder revertirla. Afirma además que los tribunales húngaros basaron su opinión acerca de la posibilidad de revertir la esterilización de la autora exclusivamente en los testimonios del personal médico empleado por el hospital demandado, y que no solicitaron un informe de un perito médico. Además, la autora no fue sometida a un reconocimiento con ese fin.

7.6 A pesar de haber investigado a fondo la cuestión, la autora no sabe si después de su esterilización se han realizado con éxito en Hungría intervenciones quirúrgicas para revertir la esterilización. No se pueden hacer afirmaciones tajantes mientras no se haya realizado con éxito una intervención de ese tipo. De todos modos, no se puede obligar a la autora a someterse a otra operación para mitigar los daños que se le causaron. Se trata de una cirugía abdominal de importancia que se realiza con anestesia general, entraña riesgos y no está amparada por el fondo de seguridad social del Estado.

7.7 La autora sostiene que se pueden presentar reclamaciones por daños y perjuicios no patrimoniales sin necesidad de determinar si la esterilización es irreversible o no. El hospital actuó de manera ilegal, violando los derechos de la autora a la integridad física, la salud, el honor y la dignidad humana reconocidos por el Código Civil húngaro, con independencia de la posibilidad médica de devolverle su capacidad de procrear. La pérdida de la fecundidad le provocó

un trauma psicológico y ha tenido efectos perniciosos en su vida privada. La esterilización ilegal ha tenido efectos permanentes en su vida, por los que no ha sido indemnizada en casi cinco años.

7.8 La autora sostiene además que la decisión de realizar la esterilización, que es una intervención preventiva, junto con una operación supuestamente destinada a salvarle la vida, es decir, la cesárea, era discutible, puesto que había prolongado la duración de la operación y aumentado los riesgos para su salud. La autora señala asimismo que se tardó sólo 17 minutos en ingresarla al hospital, prepararla para la operación, proporcionarle información sobre los procedimientos y los riesgos y consecuencias de la esterilización, hacerle firmar las declaraciones de consentimiento y practicarle la cesárea y la esterilización. En su opinión esto significa que no se pudieron cumplir todas las etapas en la forma debida y que el hospital sólo pudo ahorrar tiempo en el asesoramiento y en el lapso que le dieron para que tomara una decisión.

### **Observaciones complementarias del Estado Parte**

8.1 En su exposición de 2 de noviembre de 2005, el Estado Parte sigue sosteniendo que la autora tenía motivos debidamente justificados para solicitar la revisión judicial (“revisión de la sentencia”) porque, a pesar de que no se había hecho lugar a la indemnización por daños y perjuicios, sí se había establecido que se había cometido una infracción perseguible a instancia de parte. La revisión judicial es un recurso extraordinario del Tribunal Supremo basado en una petición de reparación de un error relativo a una cuestión jurídica. Estas peticiones se limitan a los casos en que se justifica un examen en tercera instancia porque, por ejemplo, ello contribuiría a la evolución del derecho o a la normalización de la aplicación del derecho o plantearía una cuestión jurídica sustantiva.

8.2 Cuando el Tribunal Supremo considera que hay motivos que justifican la revisión y dispone de los datos y hechos que necesita, dicta una nueva sentencia que invalida parcial o totalmente la decisión del tribunal de segunda instancia. En cambio, cuando el Tribunal Supremo no dispone de los datos y hechos que necesita, devuelve el caso al tribunal de primera o segunda instancia para que inicie un nuevo procedimiento y dicte sentencia.

8.3 El Estado Parte añade que el Consejo III del Colegio Civil del Tribunal Supremo se ocupa específicamente de las demandas por mala praxis médica y de las reclamaciones de daños y perjuicios. El Estado Parte hace hincapié en que el Tribunal Supremo ha entendido en más de 1.300 revisiones desde 1993. El Estado Parte alega que, en consecuencia, el Tribunal Supremo hubiera constituido un foro apropiado para la autora.

8.4 El Estado Parte mantiene su posición respecto de la ligadura de las trompas y afirma que la índole de la operación no la convierte en una infracción continua porque no causa esterilidad permanente, y cita la posición del Comité Judicial del Consejo de Investigaciones Médicas (véase párr. 6.2 supra) al respecto. Además, también existe la posibilidad de un futuro embarazo mediante el programa de fecundación in vitro, que es financiado por el sistema de seguridad social.

### **Exposición complementaria de la autora**

9.1 En su exposición de 16 de noviembre de 2005, la autora sostiene que el Estado Parte hace caso omiso de los efectos que ha tenido en su integridad física y mental y en su dignidad la esterilización practicada sin su consentimiento. En el derecho médico húngaro, el respeto de la dignidad humana es un derecho fundamental del que dimanar otros derechos. En su recomendación general No. 19, el Comité reconoció que la esterilización obligatoria influye adversamente en la salud física y mental de la mujer.

9.2 La autora sostiene que la obligación de obtener el consentimiento informado para realizar una esterilización está prevista en las normas internacionales y en la legislación interna, y dimana del respeto por los derechos humanos de la mujer enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Convención sobre los Derechos del Niño.

9.3 La autora arguye que los médicos tienen la obligación ética de garantizar el derecho de la mujer a la libre determinación mediante el asesoramiento que precede a toda decisión fundamentada. El Convenio sobre los Derechos Humanos y la Biomedicina del Consejo de Europa, del que Hungría es parte, reconoce la importancia de velar por la dignidad del ser humano. En el informe explicativo del instrumento se afirma que la norma según la cual no se puede forzar a nadie a someterse a una intervención sin su consentimiento no deja dudas en cuanto a la autonomía del paciente en su relación con los profesionales de la salud.

9.4 La autora recuerda que cuando solicitó atención médica el 2 de enero de 2001, se encontraba en una situación sumamente vulnerable, como mujer que iba a perder a su bebé y como miembro de un grupo marginado de la sociedad (los romaníes).

9.5 En apoyo de su reclamación, la autora presenta un informe preparado por el Centro de Derechos Reproductivos, Inc., en el que esta organización respalda los argumentos expuestos por la autora. El Centro sostiene que la afirmación del Estado Parte de que los derechos de la autora no han sido violados en forma permanente es contraria a las normas médicas aceptadas internacionalmente, según las cuales la esterilización es un procedimiento permanente e irreversible.

9.6 El Centro subraya que el consentimiento otorgado con conocimiento de causa y el derecho a la información son elementos esenciales de cualquier procedimiento de esterilización, y que cuando éste se realiza sin el consentimiento pleno e informado de la paciente se configura una violación de sus derechos humanos. En el presente caso no se proporcionó a la autora información ni asesoramiento sobre la esterilización, sus efectos, riesgos o consecuencias. Tampoco se le proporcionó información o asesoramiento sobre otros métodos anticonceptivos y de planificación de la familia, en contravención de la obligación que incumbe al Estado Parte en virtud del apartado h) del artículo 10 de la Convención.

9.7 El Centro afirma que, en el presente caso, la firma de un formulario de consentimiento escasamente legible y escrito a mano, en que se utilizó el término en latín en vez del vocablo húngaro para hacer referencia a la esterilización, no significa que se haya prestado un consentimiento informado para la intervención. El personal médico no se comunicó con la autora en términos que ésta pudiera comprender, ni tuvo en cuenta el estado de conmoción en que se encontraba la autora por la pérdida de su bebé, ni su estado físico extremadamente débil tras haber perdido gran cantidad de sangre.

9.8 El Centro destaca que el hecho de que varios organismos médicos internacionales, incluida la Organización Mundial de la Salud, hayan establecido directrices y normas específicas para garantizar la obtención del consentimiento informado en los casos de esterilización demuestra la importancia fundamental de obtenerlo antes de realizar una intervención que puede cambiar la vida de una persona y afectar gravemente sus derechos humanos.

9.9 Teniendo en cuenta que transcurrieron 17 minutos entre la llegada de la autora al hospital y la finalización de las dos operaciones, el Centro aduce que no es factible que el personal médico le haya proporcionado información completa con arreglo a las normas internacionales sobre derechos humanos y a las normas médicas. Sin esta información, la autora no

pudo haber tomado una decisión ponderada y voluntaria. El hecho de que la autora preguntara al médico cuándo podría tener otro bebé indica claramente que no se le había explicado que la intervención le impediría tener más hijos.

9.10 El Centro afirma que las normas médicas internacionales indican claramente que los pacientes deben siempre prestar su consentimiento informado para los procedimientos de esterilización, aun en los casos de riesgo para la salud.

9.11 En opinión del Centro, al esterilizar a la autora sin su consentimiento plenamente informado, el Estado Parte, por conducto de los médicos del hospital público, violó el derecho de la autora a decidir el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos, limitando su acceso a la información que le hubiera permitido tomar una decisión con respecto a la esterilización. Como resultado de la esterilización que se le practicó sin su consentimiento, la autora ya no tiene, ni tendrá jamás, la libertad de decidir el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos.

## **Cuestiones sobre las que debe pronunciarse el Comité**

### **Examen de la admisibilidad**

10.1 De conformidad con el artículo 64 de su reglamento, el Comité deberá decidir si la comunicación es admisible o inadmisibles en virtud del Protocolo Facultativo de la Convención. Según el párrafo 4 del artículo 72 de su reglamento, esa decisión deberá tomarse antes de examinar el fondo de la comunicación.

10.2 El Comité ha determinado que la cuestión no ha sido examinada, ni lo está siendo, con arreglo a ningún otro procedimiento de investigación o solución internacional.

10.3 En relación con lo establecido en el párrafo 1 del artículo 4 del Protocolo Facultativo, según el cual el Comité

debe cerciorarse de que se hayan agotado todos los recursos internos disponibles, el Comité observa que el Estado Parte ha mencionado el recurso especial o extraordinario de revisión judicial (denominado “revisión de sentencia”), que la autora no utilizó. Según el Estado Parte, este recurso está limitado a los casos en que se justifica un examen en tercera instancia para corregir un error con respecto a una cuestión jurídica. El Comité tiene que determinar si la autora podría haber utilizado este recurso y, de ser así, si debería haberlo hecho. En este contexto, el Comité observa que, según la autora, las condiciones que se exigían para solicitar una revisión judicial en el momento en que el tribunal de segunda instancia dictó sentencia sobre su caso fueron posteriormente declaradas inconstitucionales por el Tribunal Constitucional de Hungría por ser imprevisibles. El Estado Parte no ha refutado esta información. La autora sostiene asimismo que en su caso no se cumplían las condiciones exigidas para hacer uso del recurso. Además, sostiene que el tribunal de segunda instancia había indicado expresamente que su decisión era inapelable. El Estado Parte ha reconocido el carácter extraordinario del recurso. En estas circunstancias, el Comité considera que no se podía esperar que la autora hiciera uso del recurso. Por consiguiente, el Comité considera que el párrafo 1 del artículo 4 del Protocolo Facultativo no le impide examinar la comunicación de la autora.

10.4 De conformidad con el apartado e) del párrafo 2 del artículo 4 del Protocolo Facultativo, el Comité declarará inadmisibile una comunicación cuando los hechos objeto de la misma hayan sucedido antes de la fecha de entrada en vigor del Protocolo Facultativo para el Estado Parte interesado, salvo que esos hechos continúen produciéndose después de esa fecha. Al considerar esta disposición, el Comité observa que el incidente que originó la comunicación tuvo lugar el 2 de enero de 2001. Esta fecha es anterior al 22 de marzo de 2001, día que entró en vigor el Protocolo Facultativo en Hungría. No obstante, la autora ha pedido al Comité que determine si ciertos derechos que le confiere la Convención han sido y continúan siendo

violados como consecuencia de la intervención quirúrgica de esterilización. Se han presentado argumentos convincentes de que la esterilización debería considerarse permanente, a saber: la finalidad de la esterilización es ser irreversible; la tasa de éxito de la operación destinada a revertir la esterilización es baja y depende de muchos factores, entre ellos la forma en que se realizó la esterilización, la magnitud del daño causado a las trompas de Falopio u otros órganos reproductivos y la pericia del cirujano; el procedimiento quirúrgico de reversión conlleva riesgos; y aumenta la probabilidad de un embarazo ectópico después de este tipo de operación. En consecuencia, el Comité considera que los hechos objeto de la comunicación son de carácter permanente y por tanto se justifica la admisibilidad *ratione temporis*.

10.5 Dado que no hay ningún otro motivo que justifique la inadmisibilidad de la comunicación, el Comité la declara admisible.

## **Examen del fondo**

11.1 El Comité ha examinado la presente comunicación a la luz de toda la información puesta a su disposición por la autora y por el Estado Parte, tal como dispone el párrafo 1 del artículo 7 del Protocolo Facultativo.

11.2 Según el apartado h) del artículo 10 de la Convención:

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer, a fin de asegurarle la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación y en particular para asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres:

(...)

h) Acceso al material informativo específico que contribuya a asegurar la salud y el bienestar de la familia, incluida la información y el asesoramiento sobre planificación de la familia.

Con respecto a la denuncia de que el Estado Parte infringió el apartado h) del artículo 10 de la Convención al no proporcionar información y asesoramiento sobre planificación de la familia, el Comité recuerda su recomendación general No. 21, sobre la igualdad en el matrimonio y en las relaciones familiares, en la que se reconoce que, en el contexto de las “prácticas coercitivas que tienen graves consecuencias para la mujer, como ... la esterilización forzad[a]”, a fin de adoptar una decisión con conocimiento de causa respecto de medidas anticonceptivas seguras y fiables, las mujeres deben tener “información acerca de las medidas anticonceptivas y su uso, así como garantías de recibir educación sexual y servicios de planificación de la familia”. El Comité toma nota de los argumentos del Estado Parte de que la autora recibió información correcta y apropiada en el momento de la operación, durante el período prenatal y en los tres embarazos anteriores, así como de su argumento de que, según la decisión del tribunal inferior, la autora estaba en condiciones de comprender la información que se le había proporcionado. Por otra parte, el Comité observa que la autora hace referencia a la sentencia del tribunal de segunda instancia, en la que se estableció que la autora no había recibido información detallada sobre la esterilización, incluidos los riesgos y las consecuencias de la intervención quirúrgica, los procedimientos alternativos o los métodos anticonceptivos. El Comité considera que la autora tenía un derecho tutelado por el apartado h) del artículo 10 de la Convención a recibir información específica sobre la esterilización y otros procedimientos alternativos de planificación de la familia a fin de evitar que se realizara una intervención de este tipo sin que ella hubiera tomado una decisión con pleno conocimiento de causa. Además, el Comité toma nota de la descripción del estado de salud de la autora a su llegada al hospital y observa que cualquier asesoramiento que haya recibido debe habersele proporcionado en condiciones estresantes y totalmente inapropiadas. Habida cuenta de estos factores, el Comité considera que el Estado Parte, por conducto del personal del

hospital, no proporcionó la información ni el asesoramiento apropiados sobre planificación de la familia, lo que constituye una violación de los derechos de la autora previstos en el apartado h) del artículo 10 de la Convención.

11.3 El artículo 12 de la Convención reza así:

1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso a servicios de atención médica, inclusive los que se refieren a la planificación de la familia.
2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1 supra, los Estados Partes garantizarán a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario, y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia.

Con respecto a si el Estado Parte violó los derechos de la autora amparados por el artículo 12 de la Convención al proceder a la esterilización quirúrgica sin haber obtenido previamente su consentimiento informado, el Comité toma nota de la descripción que hace la autora de los 17 minutos transcurridos desde su ingreso en el hospital y el final de las dos intervenciones. Los registros médicos indican que, al llegar al hospital, la autora estaba en unas condiciones de salud muy precarias; se sentía mareada, sangraba más de lo habitual en estos casos y se encontraba en un estado de conmoción emocional. Durante esos 17 minutos se le preparó para la intervención quirúrgica, ella firmó la declaración de consentimiento para la cesárea, la esterilización, la transfusión de sangre y la anestesia y se le practicaron las dos intervenciones: la cesárea para extraer el feto muerto y la esterilización. El Comité toma nota además de la afirmación de la autora de que no entendió el término en latín con el que se hacía referencia a la esterilización en el formulario

de consentimiento, escasamente legible y escrito a mano por el médico que la atendía, que firmó. El Comité toma nota también de la declaración oficial en la que el Estado Parte afirmó que en esos 17 minutos se había proporcionado a la autora toda la información pertinente de un modo que fuera comprensible para ella. El Comité considera que no es posible que en ese tiempo el personal del hospital asesorara e informara a la autora sobre la esterilización, las alternativas, sus riesgos y sus ventajas de manera que ella pudiera tomar en forma ponderada y voluntaria la decisión de ser esterilizada. El Comité toma nota también del hecho no refutado de que la autora preguntara al médico cuándo podría volver a quedarse embarazada, lo cual indica claramente que desconocía las consecuencias de la esterilización. De conformidad con el artículo 12 de la Convención, “los Estados partes garantizarán a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto”. El Comité, en su recomendación general No. 24 sobre la mujer y la salud, explicó que “[s]on aceptables los servicios que se prestan si se garantiza el consentimiento previo de la mujer con pleno conocimiento de causa, se respeta su dignidad (...)”. El Comité declaró además que “[l]os Estados partes no deben permitir formas de coerción, tales como la esterilización sin consentimiento (...) que violan el derecho de la mujer a la dignidad y a dar su consentimiento con conocimiento de causa”. El Comité considera que, en el presente caso, el Estado Parte no se aseguró de que la autora diera su consentimiento con pleno conocimiento de causa para ser esterilizada, por lo que se violaron los derechos que otorga a la autora el artículo 12.

11.4 El apartado e) del párrafo 1 del artículo 16 de la Convención reza así:

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares y, en particular, asegurarán en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres:

(...)

e) Los mismos derechos a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos y a tener acceso a la información, la educación y los medios que les permitan ejercer estos derechos.

Con respecto a si el Estado Parte violó los derechos de la autora establecidos en el apartado e) del párrafo 1 del artículo 16 de la Convención, el Comité recuerda su recomendación general No. 19, sobre la violencia contra la mujer, en la que declaró que “la esterilización ... obligatori[a] influy[e] adversamente en la salud física y mental de la mujer y viola su derecho a decidir el número y el espaciamiento de sus hijos”. La autora fue sometida a esterilización quirúrgica sin su consentimiento pleno e informado y debe considerarse que fue privada de manera permanente de su capacidad natural de procrear. Por consiguiente, el Comité considera que se han violado los derechos de la autora amparados por el apartado e) del párrafo 1 del artículo 16.

11.5 En virtud de lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 7 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer considera que los hechos que le han sido expuestos constituyen una infracción del apartado h) del artículo 10, del artículo 12 y del apartado e) del párrafo 1 del artículo 16 de la Convención y formula al Estado Parte las recomendaciones siguientes:

- I. En lo que respecta a la autora de la comunicación:  
pagar a la Sra. A. S. una indemnización apropiada, proporcional a la gravedad de las violaciones de sus derechos.
- II. En términos generales:
  - Tomar nuevas medidas para asegurarse de que todo el personal competente de los centros sanitarios públicos y privados, incluidos los hospitales y

las clínicas, conozca y aplique las disposiciones oportunas de la Convención y los párrafos pertinentes de las recomendaciones generales Nos. 19, 21 y 24 del Comité relativos a los derechos y la salud reproductiva de la mujer.

- Revisar la legislación nacional relativa al principio del consentimiento con conocimiento de causa en los casos de esterilización y asegurarse de su conformidad con los derechos humanos y normas médicas internacionales, entre ellas el Convenio relativo a los Derechos Humanos y la Biomedicina elaborado por el Consejo de Europa (el “Convenio de Oviedo”) y las directrices de la Organización Mundial de la Salud. A este respecto, estudiar la posibilidad de modificar la disposición de la Ley de salud pública por la cual un médico puede “practicar la esterilización sin el procedimiento informativo generalmente establecido cuando se considere oportuno dadas las circunstancias”.
- Hacer un seguimiento de los centros sanitarios públicos y privados, incluidos los hospitales y las clínicas, en que se practiquen esterilizaciones, para asegurarse de que los pacientes dan su consentimiento con pleno conocimiento de causa antes de que se lleve a cabo la intervención de esterilización, e imponer las debidas sanciones en caso de que no sea así.

11.6 De conformidad con el párrafo 4 del artículo 7, el Estado Parte dará la debida consideración a las opiniones del Comité, así como a sus recomendaciones, y presentará al Comité, en un plazo de seis meses, una respuesta por escrito, en que se incluya información sobre toda medida que se haya adoptado en función de las opiniones y recomendaciones del Comité. Se solicita también al Estado Parte que publique las opiniones y recomendaciones del Comité y que las traduzca al idioma húngaro y les dé amplia difusión para que lleguen a todos los sectores pertinentes de la sociedad.

**Comité para la Eliminación de la Discriminación  
contra la Mujer. Comunicación No. 5/2005, Sra  
Şahide Goekce contra Austria. Dictamen adoptado el  
14 de agosto de 2006<sup>7</sup>**

*Presentada por:* El Centro de intervención de Viena contra la violencia en el hogar y la Asociación para el acceso de las mujeres a la justicia en nombre de Hakan Goekce, Handan Goekce y Guelue Goekce (descendientes de la difunta)

*Presunta víctima :* Şahide Goekce (difunta)

*Estado parte:* Austria

*Fecha de la comunicación:* 21 de julio de 2004 con información complementaria *comunicación:* fechada el 22 de noviembre y el 10 de diciembre de 2004 (comunicaciones iniciales)

El *Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*, establecido en virtud del artículo 17 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer,

---

<sup>7</sup> Los siguientes miembros del Comité participaron en el examen de la presente comunicación: Sra. Ferdous Ara Begum, Sra. Magalys Arocha Domínguez, Sra. Meriem Belmihoub-Zerdani, Sra. Saisuree Chutikul, Sra. Mary Shanthi Dairiam, Sr. Cees Flinterman, Sra. Naela Mohamed Gabr, Sra. Françoise Gaspard, Sra. Violeta Neubauer, Sra. Pramila Paten, Sra. Silvia Pimentel, Sra. Fumiko Saiga, Sra. Heisoo Shin, Sra. Glenda P. Simms, Sra. Dubravka Simonovic, Sra. Anamah Tan, Sra. Maria Regina Tavares da Silva y Sra. Zou Xiaokuiao.

*Reunido el 6 de agosto de 2007,*

*Habiendo concluido el examen de la comunicación No. 5/2005, presentada al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer por el Centro de intervención de Viena contra la violencia en el hogar y la Asociación para el acceso de las mujeres a la justicia en nombre de Hakan Goekce, Handan Goekce y Guelue Goekce, descendientes de Sahide Goekce (difunta) con arreglo al Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer,*

*Habiendo tenido en cuenta toda la información que le han presentado los autores de la comunicación y el Estado Parte,*

*Aprueba la siguiente:*

### **Opinión formulada con arreglo al párrafo 3 del artículo 7 del Protocolo Facultativo**

1. Los autores de la comunicación de fecha 21 de julio de 2004 con información complementaria de fecha 22 de noviembre y 10 de diciembre de 2004 son el Centro de intervención de Viena contra la violencia en el hogar y la Asociación para el acceso de las mujeres a la justicia, dos organizaciones de Viena (Austria) que protegen y apoyan a las mujeres víctimas de la violencia por motivos de género. Afirman que Şahide Goekce (difunta), nacional de Austria de origen turco y antigua cliente del Centro de intervención de Viena contra la violencia en el hogar, es víctima de una violación por el Estado Parte de los artículos 1, 2, 3 y 5 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. La Convención y su Protocolo Facultativo entraron en vigor en el Estado Parte el 30 de abril de 1982 y el 22 de diciembre de 2000, respectivamente.

## Los hechos expuestos por los autores

2.1 La primera agresión contra Şahide Goekce a manos de su marido, Mustafa Goekce, de la que tienen conocimiento los autores se produjo el 2 de diciembre de 1999 a las 16.00 horas aproximadamente en el domicilio de la víctima, cuando Mustafa Goekce intentó estrangular a Şahide Goekce y la amenazó de muerte. Şahide Goekce pasó la noche con una amiga y, al día siguiente, informó del incidente a la policía con la ayuda de la Oficina para el Bienestar de la Juventud del distrito 15° de Viena.

2.2 El 3 de diciembre de 1999, la policía dictó una orden de expulsión y prohibición de regreso contra Mustafa Goekce aplicable al domicilio de los Goekce, de conformidad con el artículo 38a de la Ley de la Policía de Seguridad de Austria (Sicherheitspolizeigesetz)<sup>8</sup>. En la documentación que sustentaba la orden, el agente encargado del caso señaló que debajo de la oreja derecha de Şahide Goekce se apreciaban dos marcas de color rojo pálido que, según ella, eran producto del intento de estrangulamiento.

2.3 De conformidad con lo dispuesto en el párrafo 4 del artículo 107 del Código Penal (Strafgesetzbuch), un cónyuge, descendiente directo, hermano, hermana o pariente amenazado que viva en el mismo domicilio que el agresor debe dar su autorización para que se emprendan acciones contra él por amenazas peligrosas punibles. Şahide Goekce no autorizó a las autoridades austríacas a que emprendieran acciones contra Mustafa Goekce por amenazarla de muerte. Por tanto, Mustafa Goekce únicamente fue acusado del delito de causar lesiones corporales y fue absuelto porque las heridas de Şahide Goekce no constituían lesiones corporales dada su levedad.

2.4 Los siguientes incidentes violentos de los que los autores tienen conocimiento se produjeron los días 21 y 22 de agosto de 2000. Cuando la policía llegó al domicilio de los Goekce el

---

<sup>8</sup> Esta Ley se ha traducido como Ley de la Policía de Seguridad y también como Ley de mantenimiento del orden público.

22 de agosto de 2000, Mustafa Goekce tenía agarrada del pelo a Şahide Goekce y le estaba aplastando la cara contra el suelo. Posteriormente, la mujer dijo a la policía que Mustafa Goekce la había amenazado de muerte el día anterior si lo denunciaba a la policía. La policía dictó una segunda orden de expulsión y prohibición de regreso contra Mustafa Goekce aplicable al domicilio de los Goekce y a la escalera del edificio, con una validez de 10 días, e informó al fiscal de que Mustafa Goekce había cometido coacción con circunstancias agravantes (debido a la amenaza de muerte) y pidió que fuera detenido. La petición fue denegada.

2.5 El 17 de diciembre de 2001, el 30 de junio de 2002, el 6 de julio de 2002, el 25 de agosto de 2002 y el 16 de septiembre de 2002 la policía tuvo que acudir al domicilio de los Goekce por haber recibido información de que se estaban produciendo disturbios y disputas y agresiones.

2.6 La policía dictó una tercera orden de expulsión y prohibición de regreso contra Mustafa Goekce (con una validez de 10 días) a resultas de un incidente ocurrido el 8 de octubre de 2002 en el que Şahide Goekce había llamado diciendo que Mustafa Goekce la había insultado, la había arrastrado por la casa agarrándola de la ropa, le había golpeado en la cara, la había intentado estrangular y había vuelto a amenazarla de muerte. Tenía marcas en la mejilla y presentaba un hematoma en el lado derecho del cuello. Şahide Goekce denunció a su marido por lesiones corporales y por proferir una amenaza peligrosa punible. La policía interrogó a Mustafa Goekce y volvió a pedir que fuera detenido. Una vez más, el fiscal denegó la petición.

2.7 El 23 de octubre de 2002, el tribunal del distrito de Hernals de Viena dictó una medida cautelar por un período de tres meses contra Mustafa Goekce, por la que se le prohibía volver al domicilio familiar y sus alrededores y ponerse en contacto con Şahide Goekce y sus hijos. La orden debía entrar en vigor de forma inmediata y la policía debía velar por su cumplimiento. Los hijos de la pareja (dos hijas y un hijo) son todos menores de edad nacidos entre 1989 y 1996.

2.8 El 18 de noviembre de 2002, la Oficina para el Bienestar de la Juventud (que había estado en contacto constante con la familia Goekce dado que las agresiones tuvieron lugar delante de los niños) informó a la policía de que Mustafa Goekce había incumplido la medida cautelar y vivía en el domicilio familiar. Cuando la policía acudió a la casa para comprobar esa información, no lo encontró allí.

2.9 Los autores indican que la policía sabía por otras fuentes que Mustafa Goekce era peligroso y poseía una pistola. A finales de noviembre de 2002, Remzi Birkent, el padre de Şahide Goekce, informó a la policía de que Mustafa Goekce le había telefonado frecuentemente y había amenazado con matar a Şahide Goekce o a otro miembro de la familia; el agente que tomó la declaración del Sr. Birkent no presentó atestado policial. El hermano de Mustafa Goekce también informó a la policía sobre la tensión existente entre Şahide Goekce y su marido y dijo que Mustafa Goekce la había amenazado de muerte en varias ocasiones. La policía no tomó en serio su declaración, de la que no quedó constancia. Además, la policía no comprobó si Mustafa Goekce tenía una pistola pese a que existía una prohibición de tenencia de armas en su contra.

2.10 El 5 de diciembre de 2002, la Fiscalía de Viena paralizó el enjuiciamiento de Mustafa Goekce por lesiones corporales y amenazas peligrosas punibles alegando que no había motivos suficientes para su procesamiento.

2.11 El 7 de diciembre de 2002, Mustafa Goekce disparó contra Şahide Goekce con una pistola en su domicilio delante de sus dos hijas. En el informe policial se dice que ningún agente acudió a la casa a interceder en la disputa entre Mustafa Goekce y Şahide Goekce antes del asesinato.

2.12 Dos horas y media después de la comisión del delito, Mustafa Goekce se entregó a la policía. Según la información

recibida, en la actualidad cumple condena de cadena perpetua en un centro para delincuentes con trastornos mentales<sup>9</sup>.

## La denuncia

3.1 Los autores denuncian que Şahide Goekce es víctima de una violación por el Estado Parte de los artículos 1, 2, 3 y 5 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer porque el Estado Parte no adoptó de manera activa todas las medidas adecuadas para proteger el derecho de Şahide Goekce a la seguridad personal y la vida. El Estado Parte no trató a Mustafa Goekce como un delincuente extremadamente violento y peligroso de conformidad con el derecho penal. Los autores afirman que en la Ley Federal para la protección contra la violencia en el hogar (Bundesgesetz zum Schutz vor Gewalt in der Familie) no se prevén los medios para proteger a las mujeres de personas muy violentas, especialmente en los casos de violencia y amenazas de muerte reiteradas y graves. Los autores insisten en la necesidad de la detención. Además, los autores afirman que si la comunicación entre la policía y el fiscal hubiera sido más rápida y fluida, este último habría tenido conocimiento de la violencia y las amenazas de muerte continuas y podría haber encontrado motivos suficientes para el enjuiciamiento de Mustafa Goekce.

3.2 Los autores sostienen también que el Estado Parte incumplió las obligaciones que le corresponden de acuerdo con las recomendaciones generales 12, 19 y 21 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, la Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, las observaciones finales del Comité

---

<sup>9</sup> Según las informaciones, está en su sano juicio (compos mentis) respecto del asesinato, pero se le diagnosticaron trastornos mentales en mayor grado de forma general.

(junio de 2000) sobre los informes periódicos combinados tercero y cuarto y el quinto informe periódico de Austria, la resolución de las Naciones Unidas sobre las medidas de prevención del delito y de justicia penal para la eliminación de la violencia contra la mujer, varias disposiciones del documento final del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, el artículo 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, los artículos 6 y 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, varias disposiciones de otros instrumentos internacionales y la Constitución de Austria.

3.3 En relación con el artículo 1 de la Convención, los autores afirman que las mujeres resultan mucho más afectadas que los hombres cuando los fiscales no se toman en serio la violencia en el hogar como una amenaza real para la vida y no piden la detención de los presuntos agresores como cuestión de principio en tales casos. Las mujeres resultan también afectadas en mucha mayor medida por la práctica de no enjuiciar ni castigar adecuadamente a los agresores en los casos de violencia en el hogar. Además, las mujeres se ven también mucho más afectadas por la falta de coordinación entre las fuerzas de seguridad y el personal judicial, la falta de capacitación de las fuerzas de seguridad y el personal judicial respecto de la violencia en el hogar y el hecho de que no se recaben datos ni se mantengan estadísticas sobre la violencia en el hogar.

3.4 En cuanto al artículo 1, los apartados a), c), d) y f) del artículo 2 y el artículo 3 de la Convención, los autores sostienen que el hecho de que no se detenga a los presuntos agresores en los casos de violencia en el hogar, de que no se persigan debidamente esos casos, de que no exista coordinación entre las fuerzas de seguridad y los funcionarios judiciales y de que no se recopilen datos ni se mantengan estadísticas sobre los incidentes de violencia en el hogar ha llevado a desigualdades en la práctica y a la denegación del disfrute de los derechos humanos de Şahide Goekce. La víctima sufrió agresiones violentas, palizas, coacciones y amenazas de muerte y,

como no se procedió a la detención de Mustafa Goekce, fue asesinada.

3.5 Respecto del artículo 1 y el apartado e) del artículo 2 de la Convención, los autores afirman que los funcionarios austríacos del sistema de justicia penal no actuaron con la diligencia debida a la hora de investigar y establecer acciones judiciales en relación con los actos de violencia y de proteger los derechos humanos de Şahide Goekce a la vida y la seguridad personal.

3.6 En relación con el artículo 1 y el artículo 5 de la Convención, los autores señalan que el asesinato de Şahide Goekce constituye un ejemplo trágico de la falta de seriedad reinante con que se toman los casos de violencia contra la mujer, tanto por la población en general como por las autoridades austríacas. El sistema de justicia penal, especialmente los fiscales y los jueces, consideran la cuestión un problema social o doméstico, un delito menor o una infracción que ocurre en determinadas clases sociales. No aplican la legislación penal a ese tipo de violencia porque no se toman en serio el peligro que representa y consideran los miedos y las preocupaciones de las mujeres con falta de seriedad.

3.7 Los autores piden al Comité que evalúe en qué medida se ha producido una violación de los derechos humanos de la víctima y de los derechos protegidos por la Convención y que estudie la responsabilidad del Estado Parte por no detener al sospechoso peligroso. Además, los autores piden al Comité que recomiende al Estado Parte que ofrezca protección eficaz a las mujeres víctimas de la violencia, especialmente a las mujeres migrantes, explicando claramente a los fiscales y a los jueces de instrucción las medidas que deben tomar en los casos de violencia grave contra la mujer.

3.8 Los autores piden también al Comité que recomiende al Estado Parte que aplique una política favorable a la detención para ofrecer seguridad efectiva a las mujeres víctimas de la violencia en el hogar y una política favorable al enjuiciamiento que transmita a los agresores y a la población que la sociedad

condena la violencia en el hogar y que garantice la coordinación entre las diversas autoridades encargadas de hacer cumplir la ley.

3.9 Asimismo, los autores piden al Comité que recomiende al Estado Parte que garantice que todos los niveles del sistema de justicia penal (policía, fiscales, magistrados) cooperen habitualmente con las organizaciones que trabajan para proteger y apoyar a las mujeres víctimas de la violencia por motivos de género y que se ocupen de que los programas de capacitación y educación en materia de violencia en el hogar sean obligatorios para el personal que trabaja en el sistema de justicia penal.

3.10 En cuanto a la admisibilidad de la comunicación, los autores sostienen que no existen otros recursos internos que pudieran haberse utilizado para proteger la seguridad personal de Şahide Goekce e impedir su homicidio. Tanto las órdenes de expulsión y prohibición de regreso como la medida cautelar resultaron ineficaces. Todos los intentos de la difunta de obtener protección (diversas llamadas a la policía de Viena cuando Mustafa Goekce la agredió e intentó estrangularla, tres denuncias presentadas ante la policía, presentación de cargos contra Mustafa Goekce) y los intentos de otros (los vecinos que llamaron a la policía de Viena, el padre de la víctima que informó sobre las amenazas de muerte, el hermano de Mustafa Goekce que dijo que éste tenía una pistola) fueron vanos.

3.11 En la comunicación de 10 de diciembre de 2004, los autores indican que los herederos no han emprendido acciones legales al amparo de la Ley sobre responsabilidad oficial [del Estado]. Los autores afirman que esa medida no sería un recurso efectivo frente a la desprotección de Şahide Goekce y el fracaso por impedir su homicidio. Demandar al Estado por omisión y negligencia no le devolvería la vida y tendría el objetivo diferente de ofrecer a los herederos una indemnización por pérdida y otros daños. Los dos planteamientos, la indemnización por un lado y la protección por el otro, son contrarios. Difieren en lo que respecta al beneficiario (los

herederos frente a la víctima), las intenciones (indemnizar por una pérdida frente a salvar una vida) y el momento (después de la muerte y no antes de la muerte). Si el Estado Parte protegiera a las mujeres de manera eficaz, no habría necesidad de establecer la responsabilidad del Estado. Además, las demandas para obtener una indemnización comportan unos gastos enormes. Los autores dicen que han presentado la comunicación para que el Estado Parte rinda cuentas de sus omisiones y negligencia y no para obtener indemnización para los herederos. Por último, sería improbable que la presentación de una demanda contra el Estado brindara un remedio efectivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 del Protocolo Facultativo.

3.12 Los autores afirman también que no han presentado la comunicación a ningún otro órgano de las Naciones Unidas ni a ningún mecanismo regional de investigación o solución internacional.

3.13 Sobre la cuestión del *locus standi*, los autores afirman que está justificado y es adecuado que presenten la denuncia en nombre de Şahide Goekce, que no puede dar su consentimiento por estar muerta. Consideran adecuado representarla ante el Comité porque era cliente suya y tenía una relación personal con ellos y porque son organizaciones especiales de protección y apoyo a las mujeres víctimas de la violencia en el hogar; una de las organizaciones es un centro de intervención contra la violencia en el hogar que, según las informaciones, fue establecido de conformidad con el párrafo 3 del artículo 25 de la Ley Federal de la Policía de Seguridad. Su objetivo es que se haga justicia para Şahide Goekce y que aumente la protección de las mujeres en Austria frente a la violencia en el hogar, de modo que esta muerte no haya sido en vano. Dicho esto, los autores han obtenido la autorización por escrito de la Oficina para la Juventud y los Asuntos de la Familia de la ciudad de Viena, que tiene la tutela de los tres hijos menores de edad de Şahide Goekce.

## **Observaciones del Estado Parte sobre la admisibilidad**

4.1 En su comunicación de 4 de mayo de 2005, el Estado Parte describe la serie de acontecimientos que llevó al asesinato de Şahide Goekce. Mustafa Goekce no fue procesado por proferir amenazas peligrosas punibles contra Şahide Goekce el 2 de diciembre de 1999 porque ella no autorizó a las autoridades a que lo hicieran. Las autoridades incoaron acciones penales contra él por infligir lesiones corporales dolosas. Según el expediente judicial, Şahide Goekce no quiso testificar contra Mustafa Goekce y pidió expresamente al tribunal que no castigara a su marido. Fue absuelto por falta de pruebas.

4.2 El 23 de agosto de 2000, la policía dictó una orden de expulsión y prohibición de regreso contra Mustafa Goekce. Se informó por teléfono al fiscal acerca de un incidente de coacción con circunstancias agravantes y amenazas peligrosas punibles ocurrido el día anterior.

4.3 El 18 de septiembre de 2000, el fiscal recibió una denuncia por escrito (Anzeige) en relación con el incidente del 22 de agosto de 2000. Cuando fue interrogada, Şahide Goekce dijo que había sufrido un ataque epiléptico y brotes de depresión y negó que Mustafa Goekce le hubiera amenazado de muerte. En consecuencia, el fiscal paralizó las actuaciones contra Mustafa Goekce por coacción con circunstancias agravantes y amenazas peligrosas punibles.

4.4 El 13 de enero de 2001, el tribunal competente en cuestiones de tutela limitó el papel de Mustafa Goekce y Şahide Goekce en el cuidado y la educación de sus hijos y les exigió que cumplieran las medidas acordadas en cooperación con la Oficina para el Bienestar de la Juventud. En su decisión, el tribunal señaló que Mustafa Goekce y Şahide Goekce siempre intentaban dar la impresión de llevar una vida ordenada. Cuando se les preguntó por las acusaciones de causar lesiones corporales y proferir amenazas peligrosas punibles, tanto

Mustafa Goekce como Şahide Goekce consideraron importante destacar que se habían reconciliado totalmente después de cada incidente.

4.5 Mustafa Goekce y Şahide Goekce accedieron a acudir a terapia de pareja y a mantenerse en contacto con la Oficina para el Bienestar de la Juventud. Asistieron a la terapia hasta el verano de 2002. La administración municipal también les ofreció un piso nuevo más espacioso para solucionar sus apremiantes necesidades de alojamiento. Pese a esas mejoras, la policía tuvo que intervenir reiteradamente en las disputas de la pareja el 17 de diciembre de 2001, el 30 de junio de 2002, el 6 de julio de 2002, el 25 de agosto de 2002 y el 16 de septiembre de 2002.

4.6 El 23 de octubre de 2002, el tribunal del distrito de Hernals dictó una medida cautelar contra Mustafa Goekce, de conformidad con el artículo 382b de la Ley de ejecución de sentencias (Exekutionsordnung), por la que se le prohibía volver al domicilio familiar y sus alrededores y ponerse en contacto con Şahide Goekce y sus hijos. En una declaración ante el juez en presencia de Mustafa Goekce (pese a que había sido informada de sus derechos), Şahide Goekce dijo que haría todo lo que estuviera en su mano para mantener a la familia unida, que Mustafa Goekce tenía muy buena relación con los niños y que la ayudaba en la casa a causa de la epilepsia que ella padecía.

4.7 En un informe policial de 18 de noviembre de 2002 se indica que la Oficina para el Bienestar de la Juventud pidió a la policía que acudiera al domicilio de los Goekce porque el marido había violado la medida cautelar y estaba en la casa. Cuando la policía llegó, Mustafa Goekce ya no se encontraba allí. Şahide Goekce pareció molesta por el hecho de que la policía hubiera acudido al piso y preguntó por qué venían casi a diario pese a que ella había declarado expresamente que deseaba pasar la vida junto a su marido.

4.8 El 6 de diciembre de 2002, la Fiscalía de Viena retiró los cargos contra Mustafa Goekce por amenaza peligrosa punible relacionados con un incidente ocurrido el 8 de octubre de 2002, ya que Şahide Goekce entregó a la policía una declaración por escrito en la que afirmaba que se había hecho un arañazo. También afirmó que su marido llevaba años amenazándola de muerte. El fiscal actuó sobre el supuesto de que las amenazas eran algo habitual en las peleas de la pareja y no se iban a cumplir. Şahide Goekce intentó reiteradamente restar importancia a los incidentes para impedir que se iniciaran acciones contra Mustafa Goekce. De esa manera, y al negarse a testificar en las diligencias penales, contribuyó a que no se condenara por delito a Mustafa Goekce.

4.9 El 7 de diciembre de 2002, Mustafa Goekce fue a la casa a primeras horas de la mañana y abrió la puerta con una llave que le había dado Şahide Goekce una semana antes. Salió de la casa a las 8.30 de la mañana y regresó al mediodía. Şahide Goekce le dijo a gritos que él no era el padre de todos sus hijos y Mustafa Goekce disparó contra ella y la mató con una pistola que había comprado tres semanas antes, pese a que existía una prohibición en vigor de tenencia de armas en su contra.

4.10 En el juicio de Mustafa Goekce, un perito afirmó que había cometido el asesinato bajo la influencia de una psicosis de celos paranoica, lo que le absolvía de responsabilidad penal. Por ese motivo, la Fiscalía de Viena solicitó que fuese internado en un centro para delincuentes con trastornos mentales. El 23 de octubre de 2003, el Tribunal Penal Regional de Viena ordenó que se internara a Mustafa Goekce en un centro de esas características.

4.11 En lo que respecta a la admisibilidad, el Estado Parte no está de acuerdo con la afirmación de que se han agotado los recursos internos. En primer lugar, Şahide Goekce no dio su autorización a las autoridades competentes para que iniciaran acciones contra Mustafa Goekce por proferir una amenaza peligrosa punible. Tampoco estuvo dispuesta a testificar en su contra. Pidió al tribunal que no castigara a su marido y, después

de presentar cargos, se esforzó repetidamente por restar importancia a los incidentes y negar su carácter delictivo.

4.12 El Estado Parte señala además que la Ley Federal para la protección contra la violencia en el hogar constituye un sistema muy eficaz para luchar contra la violencia en el hogar y establece un marco para la cooperación efectiva entre diversas instituciones. Se ofrece información detallada sobre distintos aspectos del sistema, incluido el papel de los centros de intervención. Además de medidas penales, existen otras medidas policiales y de derecho civil para la protección contra la violencia en el hogar. Existen centros de acogida que complementan el sistema. En casos menos graves es posible solucionar las disputas al amparo de la Ley de mantenimiento del orden público (Sicherheitspolizeigesetz).

4.13 Şahide Goekce nunca recurrió al artículo 382b de la Ley de ejecución de sentencias para pedir una medida cautelar contra Mustafa Goekce. Al contrario, dejó claro que no tenía ningún interés en que continuaran las injerencias en su vida familiar. Nunca tomó una decisión firme de librarse a sí misma y a sus hijos de la relación con su marido (por ejemplo, le dio las llaves de la casa pese a la existencia de una medida cautelar en vigor). Sin una decisión de ese tipo por parte de la Sra. Goekce, las posibilidades de actuación de las autoridades para protegerla eran limitadas. La protección eficaz estaba condenada al fracaso sin su cooperación.

4.14 En esas circunstancias, la detención no estaba justificada en relación con el incidente del 8 de octubre de 2002. Mustafa Goekce no tenía antecedentes penales y el fiscal no sabía en aquel momento que Mustafa Goekce tenía un arma. El fiscal no consideró que los hechos conocidos indicaran un peligro inminente de que Mustafa Goekce cometiera un homicidio; la detención únicamente habría estado justificada como último recurso. En vista del aparente enfado de Şahide Goekce ante la intervención policial del 18 de noviembre de 2002 (véase el párrafo 4.7 supra), el fiscal no podía presuponer que la acusación diera lugar a una condena y una sentencia

de privación de libertad. El tribunal debe tener en cuenta el principio de proporcionalidad al detener a un acusado y, en cualquier caso, debe descartar la detención si la duración resulta desproporcionada en relación con la sentencia prevista.

4.15 Además, Şahide Goekce podría haber presentado una denuncia ante el Tribunal Constitucional (Verfassungsgerichtshof) de conformidad con el párrafo 1 del artículo 140 de la Constitución Federal (Bundes-Verfassungsgesetz) para impugnar la disposición que le impedía apelar las decisiones del fiscal de no dictar una orden de detención contra Mustafa Goekce. Suponiendo que puedan demostrar un interés directo y actual en el efecto preventivo de la derogación de la disposición pertinente en beneficio de las víctimas de la violencia en el hogar, como Şahide Goekce, sus herederos vivos aún pueden acudir al Tribunal Constitucional a ese respecto.

4.16 El Estado Parte aduce también que periódicamente se organizan cursos especiales de capacitación para magistrados y policías acerca de la violencia en el hogar. La cooperación entre magistrados y policía se examina constantemente para garantizar una intervención más rápida de los órganos del Estado, con el fin de impedir en la medida de lo posible que se produzcan tragedias como la de Şahide Goekce sin interferir indebidamente en la vida familiar de una persona y sus demás derechos fundamentales.

### **Comentarios de los autores sobre las observaciones del Estado Parte acerca de la admisibilidad**

5.1 En su comunicación de 31 de julio de 2005, los autores sostienen que la víctima y los autores han agotado todos los recursos internos, que probablemente hubieran brindado un remedio adecuado. Afirman que no existe obligación jurídica de solicitar medidas civiles, como una medida cautelar.

5.2 Los autores opinan también que la idea de exigir que una mujer amenazada de muerte presente una solicitud ante el Tribunal Constitucional no es un argumento que el Estado Parte plantee de buena fe. El procedimiento tarda entre dos y tres años y, por ese motivo, es poco probable que brinde un remedio adecuado a una mujer amenazada de muerte.

5.3 Los autores consideran que el Estado Parte ha cargado injustamente a la víctima con la responsabilidad de tomar medidas contra un marido violento y no ha comprendido el peligro al que se enfrenta la víctima ni el poder del agresor sobre ella. Por tanto, los autores creen que el párrafo 4 del artículo 107 del Código Penal relativo a la autorización de los enjuiciamientos contra quienes profieran amenazas peligrosas punibles debe ser derogado para que la carga recaiga en el Estado, donde debe estar, y así se reforzaría la noción de que las amenazas punibles son delitos contra la comunidad tanto como delitos contra las víctimas concretas.

5.4 Los autores aclaran que Şahide Goekce tenía miedo de abandonar a su marido violento. Las víctimas tratan de evitar actuaciones que puedan agravar el peligro con que se enfrentan (“síndrome de Estocolmo”) y a menudo se sienten obligadas a actuar en interés del agresor. No se debe culpar a la mujer por no estar en condiciones de discernir debido a factores psicológicos, económicos y sociales.

5.5 Los autores tampoco están de acuerdo con la descripción de ciertos hechos realizada por el Estado Parte; fue Mustafa Goekce, y no Şahide Goekce, quien dijo que su mujer tenía un ataque epiléptico y padecía una depresión. Ella no negó las amenazas de su marido, como afirma el Estado Parte. Se negó a testificar contra él en una única ocasión. Si Şahide Goekce restó importancia a los incidentes ante la Oficina para el Bienestar de la Juventud fue porque tenía miedo de perder a sus hijos. Los autores señalan también que Mustafa Goekce abandonó la terapia y que habría sido fácil para la policía enterarse de que Mustafa Goekce tenía una pistola. Subrayan además que Şahide Goekce llamó a la policía la noche antes

de ser asesinada, lo cual demuestra el miedo que tenía y que estaba dispuesta a tomar medidas para impedir que su marido entrara en la casa.

5.6 Respecto de las observaciones del Estado Parte sobre la cooperación efectiva entre diversas instituciones, la policía y el fiscal únicamente se pusieron en contacto con el Centro de intervención de Viena contra la violencia en el hogar después de la muerte de Şahide Goekce.

### **Observaciones adicionales del Estado Parte sobre la admisibilidad**

6.1 En su comunicación de 21 de octubre de 2005, el Estado Parte rechaza enérgicamente los argumentos expuestos por los autores y mantiene su comunicación anterior. El Estado Parte señala que los autores no se refieren únicamente a las presuntas faltas por parte del fiscal y el juez de instrucción competentes, sino a la propia legislación. Sus críticas son contra el marco jurídico, la aplicación de las disposiciones legales que protegen el derecho a la vida, la integridad física y el derecho al respeto por la vida privada y familiar y el incumplimiento en la adopción de medidas eficaces suficientes de forma general y abstracta.

6.2 En virtud del párrafo 1 del artículo 140 de la Constitución Federal, cualquier persona puede impugnar la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas si aduce violación directa de los derechos individuales en la medida en que la ley haya sido aplicada para esa persona sin que haya existido decisión o fallo judicial. No hay plazos para la presentación de ese tipo de solicitudes.

6.3 El objetivo del procedimiento sería reparar una presunta violación de la ley. El Tribunal Constitucional únicamente considera legítima la solicitud si al derogar la disposición en cuestión, la situación jurídica del solicitante se modificara hasta el punto de que desaparecieran las presuntas repercusiones jurídicas negativas. Además, los intereses del

solicitante protegidos por ley debe verse realmente afectados. Esa circunstancia debe darse tanto en el momento en que se presenta la solicitud como cuando el Tribunal Constitucional adopta su decisión. Las personas cuyas solicitudes prosperan tienen derecho a indemnización.

6.4 En el artículo 15 de la Ley sobre el Tribunal Constitucional (Verfassungsgerichtshofgesetz) figuran los requisitos generales de forma para dirigirse al Tribunal Constitucional, entre ellos los siguientes: la solicitud debe presentarse por escrito y referirse a una disposición concreta de la Constitución; el solicitante debe exponer los hechos; y en la solicitud debe hacerse una petición concreta. En virtud del párrafo 1 del artículo 62 de esa Ley, en la solicitud deben indicarse claramente las disposiciones que han de ser derogadas. Además, se debe explicar de forma exhaustiva el motivo por el que las disposiciones impugnadas son ilícitas y la medida en que se ha aplicado la ley para el solicitante sin que haya existido decisión o fallo judicial. De conformidad con el párrafo 2 del artículo 17 de la Ley, las solicitudes deben ser presentadas por un letrado autorizado.

6.5 Si el Tribunal Constitucional está de acuerdo con el solicitante, dicta un fallo para anular esas disposiciones. A continuación, el Canciller Federal tiene la obligación de promulgar la derogación de las disposiciones en la Gaceta de Legislación Federal, que entrará en vigor al término del día de su promulgación. El Tribunal Constitucional también puede fijar un plazo máximo de 18 meses para la derogación, el cual no se aplica necesariamente a los propios solicitantes. Se fija un plazo en caso de que se dé al poder legislativo la oportunidad de introducir un nuevo sistema que se ajuste al marco constitucional. A la luz de sus decisiones anteriores, puede suponerse que el Tribunal Constitucional utilizaría esa última posibilidad si decidiera que debe derogarse una disposición.

6.6 Es cierto que el procedimiento previsto en el párrafo 1 del artículo 140 de la Constitución Federal puede durar

entre dos y tres años, como afirman los autores. No obstante, las diligencias pueden acortarse si se explican al Tribunal Constitucional los motivos de la urgencia. En las actuaciones del Tribunal Constitucional no se prevé una reparación inmediata. Sin embargo, en el párrafo 1 del artículo 4 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer se estipula que deben agotarse todos los recursos de la jurisdicción interna salvo que la tramitación de esos recursos se prolongue injustificadamente o no sea probable que dé por resultado un remedio efectivo.

6.7 La condición de que se agoten los recursos de la jurisdicción interna refleja un principio general del derecho internacional y es un elemento habitual de los mecanismos internacionales de derechos humanos. Ofrece al Estado en cuestión la oportunidad de solucionar los casos de violaciones de los derechos humanos a nivel nacional en primera instancia.

6.8 El Estado Parte afirma que Şahide Goekce o sus familiares supervivientes deberían haber utilizado la posibilidad de presentar una solicitud individual ante el Tribunal Constitucional antes de presentar una comunicación al Comité, según se estipula en el párrafo 1 del artículo 4 del Protocolo Facultativo. Las diligencias ante el Tribunal Constitucional no se prolongan injustificadamente. Además, examinando la jurisprudencia del Tribunal, no puede decirse que los familiares supervivientes no tendrían derecho a presentar una solicitud individual porque, por lo que puede observarse, no se han presentado casos similares ante el Tribunal.

6.9 El Estado Parte sostiene además que en el párrafo 1 del artículo 4 del Protocolo Facultativo no sólo figuran remedios que surten efecto en cualquier caso. De tener éxito, la solicitud podría dar lugar a la derogación de las disposiciones de procedimiento en disputa o a la introducción por el poder legislativo de un nuevo sistema en el ámbito

de la violencia en el hogar ajustado a las intenciones de los autores. Es cierto que ahora, tras la muerte de Şahide Goekce, no hay ningún remedio efectivo respecto de la protección eficaz de su seguridad personal y su vida. No obstante, en estas diligencias, el Comité debería examinar en la etapa de admisibilidad si Şahide Goekce tuvo la oportunidad, al amparo de la legislación nacional, de hacer que se sometieran a revisión constitucional las disposiciones jurídicas que le impedían hacer valer sus derechos y si sus familiares supervivientes tienen la oportunidad de utilizar el mismo mecanismo para que se deroguen las disposiciones jurídicas de interés a nivel nacional a fin de lograr sus objetivos.

### **Deliberaciones del Comité relativas a la admisibilidad**

7.1 Durante su 34º período de sesiones (16 de enero a 3 de febrero de 2006), el Comité examinó la cuestión de la admisibilidad de la comunicación de conformidad con los artículos 64 y 66 de su reglamento. El Comité averiguó que no se había examinado todavía ni se estaba examinando el asunto en el marco de otro procedimiento de investigación o solución internacional.

7.2 En relación con el párrafo 1 del artículo 4 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (la norma de los recursos internos) el Comité señaló que los autores debían utilizar los recursos a su disposición del sistema jurídico nacional que les permitirían obtener una reparación para las presuntas violaciones. El fondo de las denuncias que se sometían posteriormente ante el Comité debería presentarse en primer lugar ante un órgano nacional adecuado. De lo contrario, la motivación subyacente a la disposición se perdería. La norma de los recursos internos se creó para que los Estados Partes tuvieran la oportunidad de reparar una violación de cualquiera de los derechos establecidos en la Convención por

conducto de sus sistemas jurídicos antes de que el Comité se ocupara de las mismas cuestiones. Recientemente, el Comité de Derechos Humanos había recordado la justificación de su decisión correspondiente en el caso de Panayote Celal, en nombre de su hijo, Angelo Celal, contra Grecia (1235/2003), párrafo 6.3:

“El Comité recuerda que el propósito del requisito de agotamiento del apartado b) del párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo Facultativo es que el propio Estado Parte tenga la oportunidad de reparar la violación sufrida ...”

7.3 El Comité observó que en las comunicaciones de denuncia de casos de violencia en el hogar, los recursos que venían a la mente a los fines de la admisibilidad se referían a la obligación del Estado Parte en cuestión de ejercer la diligencia debida para proteger a las víctimas, investigar los delitos, castigar a sus autores y ofrecer indemnización conforme a lo estipulado en la recomendación general 19 del Comité.

7.4 El Comité consideró que las alegaciones formuladas respecto de la obligación del Estado Parte de haber ejercido la diligencia debida para proteger a Şahide Goekce constituían el núcleo de la comunicación y eran de gran importancia para los herederos. Por tanto, la cuestión de si se habían agotado todos los recursos de la jurisdicción interna de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 4 del Protocolo Facultativo debía examinarse en relación con esas alegaciones. Las alegaciones se referían básicamente a vicios de derecho, así como a la presunta conducta indebida o negligencia de las autoridades al aplicar las medidas prescritas por la ley. En relación con los presuntos vicios de derecho, los autores afirmaron que, en virtud del Código Penal, Şahide Goekce no pudo apelar las decisiones del fiscal de no detener a su marido por proferir una amenaza peligrosa punible contra ella. El Estado Parte señaló que en el párrafo 1 del artículo 140 de la Constitución Federal se preveía un procedimiento cuyo objetivo era subsanar una presunta violación de la ley, y que dicho procedimiento habría estado a disposición de la

difunta y seguía estando a disposición de sus descendientes. El Estado Parte consideró que el hecho de que la difunta y sus descendientes no utilizaran el procedimiento debía excluir la admisibilidad de la comunicación.

7.5 El Comité señaló que el procedimiento prescrito en el párrafo 1 del artículo 140 de la Constitución Federal no podía ser considerado un recurso que probablemente brindara un remedio efectivo a una mujer víctima de una amenaza peligrosa punible de muerte. El Comité tampoco consideró probable que ese recurso interno brindara un remedio efectivo en el caso de los descendientes de la difunta a la luz del carácter abstracto de dicho recurso constitucional. En consecuencia, el Comité concluyó que, a los fines de la admisibilidad respecto de las alegaciones de los autores sobre el marco jurídico para la protección de las mujeres en situaciones de violencia en el hogar en relación con la difunta, no existían recursos que probablemente brindaran un remedio efectivo y que, en ese sentido, la comunicación era por tanto admisible. Al carecer de información sobre otros recursos disponibles efectivos a los que Şahide Goekce o sus herederos pudieran haber recurrido o a los que aún podrían recurrir estos últimos, el Comité concluyó que las alegaciones de los autores relativas a las acciones u omisiones de los funcionarios públicos eran admisibles.

7.6 El 27 de enero de 2006, el Comité declaró que la comunicación era admisible.

### **Solicitud del Estado Parte de una revisión de la admisibilidad y comunicación sobre el fondo**

8.1 En su comunicación de 12 de junio de 2006, el Estado Parte pide al Comité que revise su decisión sobre la admisibilidad. El Estado Parte reitera que los descendientes de Şahide Goekce deben recurrir al procedimiento previsto en el párrafo 1 del artículo 140 de la Constitución Federal para solicitar una enmienda de la disposición jurídica que impidió que Şahide Goekce apelara contra las decisiones adoptadas

por el fiscal de no detener a Mustafa Goekce. Sostiene que este recurso es muy eficaz para lograr el objetivo de la comunicación al nivel interno.

8.2 El Estado Parte sostiene también que, después de que el fiscal hubiera retirado los cargos contra Mustafa Goekce, Şahide Goekce habría podido plantear una acción conocida como “acción subsidiaria” (Subsidiaranklage) contra su marido. En el sistema jurídico austríaco una persona perjudicada puede iniciar una acción en lugar del fiscal si éste retira los cargos y decide no llevar a juicio al agresor. El fiscal no está obligado a informar de esta opción a la persona perjudicada.

8.3 El Estado Parte repite la secuencia de los acontecimientos que llevaron al homicidio de Şahide Goekce. Señala que el informe detallado sobre el caso de Mustafa Goekce de la Oficina Superior de la Fiscalía de Viena confirma que Şahide Goekce no dio su autorización para que se iniciara una acción contra su marido por haber hecho una amenaza peligrosa punible contra ella el 2 de diciembre de 1999 y que a raíz de ello resultó necesario retirar los cargos contra él. Con respecto a la acción penal ex officio contra Mustafa Goekce por infligir lesiones corporales dolosas en relación con el mismo incidente, Şahide Goekce confirmó en el Tribunal de Distrito de Fünfhaus lo que su marido había dicho, a saber, que ella era epiléptica y sufría crisis de depresión y que el hematoma en el cuello era resultado de que su marido la había sujetado. Mustafa Goekce fue absuelto de los cargos de haber infligido lesiones corporales dolosas porque no había más pruebas contra él.

8.4 El Estado Parte suministra información adicional sobre el incidente ocurrido el 21 de agosto de 2000: el expediente muestra que Şahide Goekce no resultó lesionada y que Mustafa Goekce no la golpeó; que se informó a Şahide Goekce de los medios de protección a su alcance previstos en la Ley Federal para la protección contra la violencia en el hogar y se le dio un folleto de información para las víctimas de violencia; que el Centro de Intervención y la Oficina para la Juventud de Viena fueron también informados ex officio del incidente; y que el

24 de agosto de 2000, Mustafa Goekce acudió a la estación de policía de Schmelz junto con el hijo del matrimonio, Hakan Goekce, quien dijo que su madre había tenido una pelea y había atacado a su padre.

8.5 El Estado Parte afirma que el 1º de septiembre de 2000 Şahide Goekce (quien, según el expediente, fue interrogada en ausencia de su marido) declaró que su marido nunca la había amenazado de muerte. Dijo que había tenido un ataque epiléptico y era posible que en su confusión hubiera hecho acusaciones contra su marido; durante esos ataques hacía declaraciones extrañas, que luego no podía recordar. El 20 de septiembre de 2000, el fiscal retiró los cargos contra Mustafa Goekce.

8.6 El Estado Parte sostiene que el fiscal inició acciones penales contra Mustafa Goekce por haber infligido lesiones corporales y amenazado de muerte a Şahide Goekce inmediatamente después del incidente del 8 de octubre de 2002. Sin embargo, no pidió que se detuviera a Mustafa Goekce. Şahide Goekce comunicó a la policía, sin la presencia de su marido, que éste había tratado de estrangularla y la había amenazado de muerte. Se le informó una vez más en detalle de la posibilidad de solicitar una orden provisional de alejamiento con arreglo al artículo 382b de la Ley de ejecución de sentencias y se le dio un folleto de información para víctimas de violencia. Mustafa Goekce negó absolutamente todas las acusaciones contra él. Había pruebas de que Mustafa Goekce había resultado ligeramente herido durante una disputa el 8 de octubre de 2002.

8.7 El Estado Parte sostiene que se dio a Şahide Goekce la oportunidad de declarar sin la presencia de su marido en la audiencia sobre la orden provisional de alejamiento en el Tribunal del Distrito de Hernals. En las audiencias, Şahide Goekce declaró que haría todo lo posible por mantener unida la familia. Dijo también que su marido tenía muy buenas relaciones con los niños y la ayudaba en el hogar. Según un informe de inspección de la policía del Kriminalkommissariat

West, posteriormente Mustafa Goekce incumplió en repetidas ocasiones la orden provisional de alejamiento y la policía respondió acudiendo al domicilio de los Goekce en varias oportunidades, muy a disgusto de Şahide Goekce.

8.8 El Estado Parte sostiene que el fiscal retiró los cargos contra Mustafa Goekce el 6 de diciembre de 2002 porque no se podía probar con certeza suficiente que Mustafa Goekce fuera culpable de hacer amenazas peligrosas punibles contra su mujer, más allá de expresiones duras atribuibles a su origen y cultura. Con respecto a las pruebas físicas, el Estado Parte sostiene que no era posible determinar con certeza cuál de los cónyuges había iniciado los actos de agresión. El Estado Parte sostiene también que se puso fin a las actuaciones contra Mustafa Goekce por causar lesiones corporales porque no tenía antecedentes penales y porque no se podía excluir la posibilidad de que Şahide Goekce hubiera atacado a su marido.

8.9 En su sentencia de 17 de octubre de 2003, el Tribunal Penal Regional de Viena ordenó que Mustafa Goekce fuera internado en una institución para delincuentes con trastornos mentales por haber dado muerte a Şahide Goekce. Según la opinión pericial obtenida por el Tribunal, Mustafa Goekce cometió el delito bajo la influencia de una psicosis de celos que lo absolvía de responsabilidad penal.

8.10 El Estado Parte observa que es difícil hacer pronóstico confiables en cuanto a la peligrosidad de un delincuente y que es necesario determinar si la detención equivaldría a una injerencia desproporcionada en los derechos básicos y las libertades fundamentales de una persona. Mediante la Ley Federal para la protección contra la violencia en el hogar se procura proporcionar un medio muy eficaz y al mismo tiempo proporcionado de luchar contra la violencia en el hogar a través de una combinación de medidas penales y de derecho civil, actividades policiales y medidas de apoyo. Se requiere una cooperación estrecha entre los tribunales penales y civiles, los órganos de policía, las instituciones de bienestar de los menores y las instituciones de protección de las víctimas, con

inclusión, en particular, de los centros de intervención para la protección contra la violencia en la familia, así como un intercambio rápido de información entre las autoridades y las instituciones participantes.

8.11 El Estado Parte señala que, además de intervenir en las disputas, la policía emitió órdenes de expulsión y prohibición de regreso, que son medidas menos graves que la detención. El párrafo 7 de la sección 38a de la Ley de la Policía de Seguridad requiere que la policía se cerciore del cumplimiento de las órdenes de expulsión y prohibición de regreso por lo menos una vez cada tres días. Con arreglo a las instrucciones de la Dirección de la Policía Federal de Viena, es recomendable que la policía lleve a cabo los exámenes a través de contactos directos con la persona que corre riesgo en el hogar sin aviso previo en un momento en que es probable que haya alguien en la casa. Las oficinas de inspección de la policía en Viena deben mantener registros de los casos de violencia en el hogar a fin de poder obtener rápidamente información confiable.

8.12 El Estado Parte indica que su legislación está sujeta regularmente a evaluación, al igual que el registro electrónico de actuaciones judiciales. El aumento de la conciencia del problema ha hecho que se introdujeran reformas importantes en las leyes y aumentara la protección de las víctimas de la violencia en el hogar, por ejemplo, mediante la eliminación del requisito contenido en el párrafo 4 del artículo 107 del Código Penal de que un miembro de la familia amenazada debe autorizar el inicio de actuaciones contra el autor de una amenaza peligrosa punible.

8.13 El Estado Parte sostiene que la cuestión de la violencia en el hogar y de estrategias prometedoras para luchar contra ella se han examinado regularmente en reuniones entre los jefes de las oficinas de la Fiscalía y representantes del Ministerio Federal del Interior, incluso en conexión con el caso de que se trata. Sostiene también que se hacen grandes esfuerzos por mejorar la cooperación entre las oficinas de la Fiscalía y los centros de intervención contra la violencia en el hogar. El

Estado Parte hace referencia también a esfuerzos realizados en el ámbito de las estadísticas por el Ministerio Federal del Interior y sus órganos subsidiarios.

8.14 El Estado Parte indica que la Ley Federal de protección contra la violencia en el hogar y su aplicación en la práctica son elementos clave de la capacitación de los jueces y los fiscales. Se dan ejemplos de seminarios y eventos locales sobre protección de las víctimas. Se proporciona anualmente a los futuros jueces información sobre “la violencia en la familia”, “la protección de las víctimas” y “la ley y la familia”. Los programas cubren los elementos básicos del fenómeno de la violencia contra las mujeres y los niños, incluidas las formas, traumas, consecuencias postraumáticas, dinámica de las relaciones violentas, psicología de los agresores, evaluación de los factores del grado de peligrosidad de un agresor, instituciones de apoyo, leyes y reglamentaciones y registros electrónicos. Se ha impartido también capacitación interdisciplinaria y general.

8.15 El Estado Parte reconoce la necesidad de que las personas afectadas por la violencia en el hogar sean informadas de los recursos jurídicos y los servicios de asesoramiento a su alcance. Señala que los jueces proporcionan información gratuitamente en los tribunales de distrito una vez por semana a las personas interesadas en conocer los instrumentos de protección jurídica existentes. Se proporciona también apoyo psicológico, incluso en el Tribunal de Distrito de Hernal. El Estado Parte indica asimismo que se ofrece información pertinente (carteles y folletos en árabe, alemán, inglés, francés, polaco, ruso, serbocroata, español y húngaro) en los tribunales de distrito. Se ha establecido una línea telefónica permanente gratuita para las víctimas en que hay abogados que dan asesoramiento jurídico las 24 horas del día en forma gratuita. El Estado Parte afirma también que los hogares para mujeres funcionan como centros de acogida donde las mujeres que son víctimas de violencia reciben asesoramiento, atención y asistencia para tratar con las autoridades estatales.

En los casos de violencia en el hogar en que se han emitido órdenes de expulsión y prohibición de regreso, los oficiales de policía deben informar a la persona en situación de riesgo de la posibilidad de obtener una medida cautelar con arreglo al artículo 382a de la Ley de ejecución de sentencias. En Viena, se entrega a la persona interesada folleto informativo (disponible en inglés, francés, serbio, español y turco).

8.16 El Estado Parte sostiene que los autores de la presente comunicación dan explicaciones abstractas de las razones por las cuales alegan que la Ley Federal de protección contra la violencia en el hogar, así como la práctica relativa a las detenciones en los casos de violencia en el hogar y el enjuiciamiento y castigo de los agresores están en contravención de los artículos 1, 2, 3 y 5 de la Convención. El Estado Parte considera que es evidente que en su sistema jurídico se prevén medidas amplias para luchar adecuada y eficientemente contra la violencia en el hogar. Afirma que se ofrecieron a Şahide Goekce numerosas formas de asistencia en el caso de que se trata.

8.17 El Estado Parte indica también que se emiten órdenes de detención cuando hay temores sustanciados suficientes de que el sospechoso llevará a cabo la amenaza si no es detenido. Sostiene que no es posible excluir la posibilidad de errores en la determinación de la peligrosidad de un agresor en un caso individual. Afirma que, aunque el presente caso es extremadamente trágico, no es posible olvidar el hecho de que la detención debe sopesarse contra el derecho del supuesto agresor a su libertad personal y a un juicio imparcial. Se hace referencia a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en lo que respecta a que la privación de la libertad de las personas es, en todo caso, el último recurso y sólo puede imponerse si no es desproporcionada en relación con el propósito de la medida. El Estado Parte alega también que, si se pretendiera excluir todas las fuentes de peligro, debería ordenarse la detención en situaciones de violencia en el hogar como medida preventiva. Se trasladaría así la

carga de la prueba y ello estaría en abierta contravención de los principios de presunción de inocencia y del derecho a un juicio imparcial. La protección de las mujeres a través de la discriminación afirmativa, por ejemplo, mediante la detención automática, el prejuicio y el castigo de los hombres tan pronto como surgiera una sospecha de violencia en el hogar sería inaceptable y contrario al estado de derecho y a los derechos fundamentales.

8.18 El Estado Parte sostiene que los autores habrían podido presentar en cualquier momento una reclamación contra el fiscal por su conducta con arreglo al artículo 37 de la Ley de la Fiscalía. Además, Şahide Goekce no aprovechó ninguna de las vías de recurso a su alcance. El hecho de no haber autorizado que se iniciaran actuaciones contra Mustafa Goekce por proferir una amenaza peligrosa punible en diciembre de 1999, de negarse en general a declarar y de pedir al tribunal que no castigara a su marido dieron por resultado que éste fuera absuelto. Şahide Goekce dijo que sus alegaciones con respecto al incidente de agosto de 2000 se habían hecho en un estado de confusión resultante de su depresión y, una vez más, el fiscal determinó que no había fundamentos suficientes para llevar a juicio a Mustafa Goekce. El Estado Parte afirma además que los hechos disponibles sobre el incidente del 8 de octubre de 2002 no indicaban tampoco que debiera detenerse a Mustafa Goekce. El fiscal no sabía que Mustafa Goekce tenía en su poder un arma de fuego. Por último, el Estado Parte afirma que no se puede deducir de los informes policiales y otros documentos que existía el peligro de que Mustafa Goekce cometiera realmente el acto delictivo.

8.19 El Estado Parte resume su posición afirmando que no fue posible garantizar una protección efectiva a Şahide Goekce porque ella no había estado dispuesta a cooperar con las autoridades austríacas. A la luz de la información de que disponían las autoridades estatales, la injerencia adicional por el Estado en los derechos y las libertades fundamentales de Mustafa Goekce no habría estado permitida con arreglo a la Constitución.

8.20 El Estado Parte afirma que su sistema de medidas amplias<sup>10</sup> encaminadas a luchar contra la violencia en el hogar no discrimina contra las mujeres y las acusaciones de los autores en sentido contrario carecen de fundamento. Las decisiones, que parecen en retrospectiva incorrectas (cuando se dispone de información más amplia) no son discriminatorias por sí mismas. El Estado Parte sostiene que cumple con sus obligaciones en virtud de la Convención en lo que respecta a la legislación y su aplicación y que no ha habido discriminación contra Şahide Goekce como mujer.

8.21 A la luz de lo que antecede, el Estado Parte pide al Comité que rechace como inadmisibles la presente comunicación; que la rechace por carecer manifiestamente de fundamento y que sostenga que no se violaron los derechos de Şahide Goekce en virtud de la Convención.

### **Observaciones de los autores sobre la petición del Estado Parte de una revisión de la admisibilidad y la comunicación sobre el fondo**

9.1 En su comunicación de 30 de noviembre de 2006, los autores aducen que ni los hijos de la víctima ni los autores tenían la intención de que el Tribunal Constitucional revisara las disposiciones legales, y que la moción habría sido considerada inadmisibles. No habrían satisfecho las condiciones para plantear esta acción ante el Tribunal Constitucional. Los autores señalan que el principal elemento de la comunicación es que las disposiciones legales no se aplicaban, y no que debían enmendarse o derogarse. Aducen además que sus sugerencias de mejora de las leyes y las medidas de cumplimiento existentes nunca podrían haberse hecho mediante una reclamación en el ámbito constitucional. Por lo tanto, el planteamiento de una reclamación en el ámbito constitucional no se consideraría un

---

<sup>10</sup> Para ilustrar la eficacia de las medidas, que se aplican, el Estado Parte presenta las estadísticas de órdenes de prohibición de entrar al hogar común y otras medidas jurídicas.

recurso interno para los fines del párrafo 1 del artículo 4 del Protocolo Facultativo.

9.2 Los autores consideran que es inadmisibile en esta etapa que el Estado Parte introduzca un argumento relativo al recurso a la “acción subsidiaria” en vista de que se dio anteriormente al Estado Parte dos oportunidades de formular observaciones sobre la cuestión de la admisibilidad, y que este recurso sería además costoso y no proporcionaría ninguna mejora efectiva. Los autores opinan que el Protocolo Facultativo y las normas de procedimiento del Comité, así como los principios jurídicos generales, (“ne bis in idem”) no prevén la derogación de la decisión de admisibilidad de 27 de enero de 2006.

9.3 Los autores señalan que el Estado Parte se refiere a medidas tomadas y disposiciones jurídicas que entraron en vigor años después del homicidio de Şahide Goekce.

9.4 Los autores alegan que las observaciones del Estado Parte imponen a la víctima la carga y la responsabilidad de hacer frente al marido violento y la culpa de no haber tomado las medidas apropiadas. Afirman que esta posición demuestra la poca comprensión que tienen las autoridades de la dinámica de la violencia en la pareja, la situación de peligro de la víctima y el poder que tiene el agresor sobre la víctima, a quien en este caso terminó dando muerte.

9.5 Los autores señalan que el Estado Parte reconoció todos los incidentes ocurridos. Sin embargo, sostienen que el Estado Parte no describió correctamente algunos de los detalles. Aducen que fue Mustafa Goekce quien declaró que Şahide Goekce había tenido un ataque epiléptico, la explicación del hematoma en el cuello, y que él la había socorrido.

9.6 Los autores cuestionan la afirmación del Estado Parte de que Şahide Goekce pidió al Tribunal que no castigara a su marido o negó que éste hubiera amenazado con darle muerte. Aducen que las actas del interrogatorio muestran que Mustafa Goekce dijo repetidamente que mataría a Şahide Goekce. Además, Şahide Goekce se negó solamente una vez a declarar

contra su marido, y la razón de que no hubiera más actuaciones penales fue que el fiscal no las inició. En cuanto a la afirmación del Estado Parte de que Şahide Goekce restó importancia a los incidentes ante la Oficina para el Bienestar de la Juventud, los autores sostienen que Şahide Goekce habría tenido miedo de perder a sus hijos y del desprecio social y cultural que sufriría una mujer de ascendencia turca a quien se le hubieran quitado sus hijos.

9.7 Los autores señalan que el Estado Parte admite que Mustafa Goekce incumplió repetidamente la medida cautelar emitida por el Tribunal de Distrito de Hernals, y critican a la policía por no haber tomado seriamente la información que recibieron del hermano de Mustafa Goekce sobre el arma.

9.8 Los autores aducen que el Estado Parte no asumió su responsabilidad por las fallas de las autoridades y los oficiales. Afirman que al hacer una determinación sobre la detención de Mustafa Goekce, el Estado Parte debía haber llevado a cabo una evaluación amplia de la peligrosidad potencial de Mustafa Goekce. Además, el Estado Parte debió haber tenido en cuenta las circunstancias sociales y psicológicas del caso. Consideran que el uso exclusivo de recursos civiles no era apropiado porque no impedía que delincuentes violentos muy peligrosos cometieran o volvieran a cometer delitos.

9.9 Los autores destacan las fallas del sistema de protección. Una de ellas es que la policía y los fiscales no pueden comunicarse entre sí con suficiente rapidez. Otra es que los expedientes policiales sobre la violencia en el hogar no están a disposición de los oficiales encargados de los servicios de llamadas de emergencia. Aducen también que no hay una comunicación sistemáticamente coordinada y/o institucionalizada entre la Fiscalía y el Tribunal de Familia. Sostienen al mismo tiempo que la financiación del Gobierno sigue siendo insuficiente para prestar atención amplia a todas las víctimas de la violencia en el hogar.

9.10 Los autores hacen referencia a un intercambio de información entre representantes de la policía y un representante del Centro de intervención que tuvo lugar poco después del homicidio de Şahide Goekce, en el curso del cual el Jefe de Policía admitió que había deficiencias en el servicio de llamadas de emergencia. Los autores sostienen que en el caso de que se trata Şahide Goekce llamó al servicio pocas horas antes de que se le diera muerte, pero no se envió ningún auto patrullero al lugar. Aunque el Jefe de Policía pidió a los representantes del Centro de intervención que dieran instrucciones a las víctimas sobre la información que debían proporcionar a la policía, los autores aducen que no sería razonable esperar que las víctimas de violencia proporcionaran en una situación de emergencia toda la información que podría ser pertinente, dado su estado mental. Además, en el caso en cuestión, el alemán no era la lengua materna de Şahide Goekce. Los autores sostienen que las autoridades deben reunir datos sobre los agresores violentos peligrosos de una manera sistemática que permita el acceso a esos datos en cualquier sitio en casos de emergencia.

9.11 Los autores alegan que no es correcto aducir que Şahide Goekce no utilizó los recursos a su alcance. En 2002, el año en que se le dio muerte, Şahide Goekce trató repetidamente de obtener ayuda de la policía, pero no se escuchó con seriedad a ella ni a su familia; en muchas ocasiones las reclamaciones no se registraron. Además, los autores aducen que la policía estaba al corriente de varios ataques físicos cometidos por Mustafa Goekce, pero no los documentó debidamente de modo que la información pudiera recuperarse para evaluar su posible peligrosidad. Sostienen que las posibilidades de violencia por parte de un cónyuge que no acepta que se le separe del otro cónyuge o de la familia son extremadamente altas. En el caso específico de Şahide Goekce, su cónyuge estaba celoso sin fundamento y no aceptaba una separación, lo que constituía un alto riesgo que no se tuvo en cuenta.

## **Observaciones adicionales del Estado Parte**

10.1 En su comunicación de 19 de enero de 2007, el Estado Parte proporciona información detallada sobre la llamada “acción subsidiaria”, en virtud de la cual un particular toma a su cargo la presentación de cargos contra el acusado. El Estado Parte afirma que los requisitos son más estrictos que los que se aplican al fiscal a fin de impedir los subterfugios. Con arreglo a este procedimiento, una persona cuyos derechos se alega que han sido violados por la comisión de un delito pasa a ser parte en calidad de particular en las actuaciones.

10.2 El Estado Parte indica que se informó a Şahide Goekce de su derecho a una “acción subsidiaria” el 14 de diciembre de 1999, el 20 de septiembre de 2000 y el 6 de diciembre de 2002.

10.3 El Estado Parte afirma también que Şahide Goekce habría tenido derecho a plantear una reclamación con arreglo al artículo 37 de la Ley de la Fiscalía (Staatsanwaltschaftsgesetz) ante el jefe de la Oficina de la Fiscalía en Viena, la Oficina Superior de la Fiscalía o el Ministerio Federal de Justicia si hubiera considerado que las acciones oficiales del fiscal responsable no se ajustaban a la ley. No hay requisitos formales y las reclamaciones pueden presentarse por escrito, por correo electrónico, por fax o por teléfono.

10.4 El Estado Parte indica que las personas que viven o han vivido con un agresor en una relación familiar o de tipo familiar pueden solicitar una medida cautelar de protección contra la violencia en el hogar con arreglo al artículo 382b de la Ley de ejecución de sentencias cuando ha habido ataques físicos, amenazas de ataques físicos o cualquier conducta que afecte gravemente la salud mental de la víctima y cuando el hogar satisface las necesidades urgentes de alojamiento del solicitante. Se puede ordenar al agresor que abandone el hogar y su inmediaciones y se le puede prohibir que regrese a él. Si pasan a ser inaceptables los encuentros futuros, puede prohibirse al agresor que visite lugares específicamente

definidos y se le puede ordenar que evite los encuentros y los contactos con el solicitante siempre que no se contravengan con ello intereses importantes del agresor. En los casos en que se ha emitido una medida cautelar, las autoridades encargadas del orden público pueden determinar que es también necesaria una orden de expulsión (Wegweisung) como medida preventiva.

10.5 El Estado Parte afirma que se pueden emitir medidas cautelares durante los procedimientos de divorcio y de anulación de matrimonios, las actuaciones para determinar la división de los bienes matrimoniales o el derecho a utilizar el hogar. En esos casos, la medida cautelar es válida por la duración de las actuaciones. Si no hay actuaciones de ese tipo pendientes, puede emitirse una medida cautelar por un máximo de tres meses. Las órdenes de expulsión y prohibición de regreso expiran al cabo de 10 días pero se prorrogan por otros 10 días si se presenta una solicitud para que se dicte una medida cautelar.

## **Examen de la admisibilidad**

11.1 Con arreglo al párrafo 2 del artículo 71 de su reglamento, el Comité ha vuelto a examinar la comunicación a la luz de toda la información proporcionada por las partes, conforme lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 7 del Protocolo Facultativo.

11.2 En cuanto a la solicitud del Estado Parte de revisión de la admisibilidad en razón de que los herederos de Şahide Goekce no recurrieron al procedimiento previsto en el párrafo 1 del artículo 140 de la Constitución Federal, el Comité señala que el Estado Parte no ha presentado nuevos argumentos que modifiquen la opinión del Comité de que, en razón de su carácter abstracto, este recurso interno no proporcionaría probablemente un remedio eficaz.

11.3 En cuanto al argumento del Estado Parte de que Şahide Goekce, como particular, habría podido iniciar una acción, conocida como “acción subsidiaria”, contra su marido después

de que el fiscal hubiera decidido abandonar los cargos contra él, el Comité no considera que este recurso estaba de facto al alcance de la autora, teniendo en cuenta que los requisitos para que un particular se haga cargo de las actuaciones contra el acusado son más estrictos que los correspondientes al fiscal, el hecho de que el alemán no era la lengua materna de Şahide Goekce y, lo que es más importante, el hecho de que ella estaba en una situación de violencia doméstica y amenazas de violencia prolongadas. Además, el hecho de que el Estado Parte haya introducido el concepto de “acción subsidiaria” ya tarde en las actuaciones indica que este recurso es relativamente oscuro. En consecuencia, el Comité no considera que el recurso de “acción subsidiaria” sea un recurso que Şahide Goekce hubiera estado obligada a agotar con arreglo al párrafo 1 del artículo 4 del Protocolo Facultativo.

11.4 En cuanto a la afirmación del Estado Parte de que Şahide Goekce habría podido plantear una reclamación con arreglo al artículo 37 de la Ley de la Fiscalía, el Comité considera que este recurso —diseñado para determinar la legalidad de las acciones oficiales del fiscal responsable— no puede considerarse un recurso que podría ayudar de hecho a una mujer cuya vida está sometida a una amenaza peligrosa y no debería en consecuencia impedir la admisibilidad de la comunicación.

11.5 El Comité considerará a continuación el fondo de la comunicación.

## **Consideración del fondo**

12.1.1 En cuanto a la supuesta violación de las obligaciones del Estado Parte de eliminar la violencia contra la mujer en todas sus formas en relación con Şahide Goekce contenidas en el párrafo a) y los párrafos c) a f) del artículo 2 y el artículo 3 de la Convención, el Comité recuerda su recomendación general 19 sobre la violencia contra la mujer. Esta recomendación general se ocupa de la cuestión de si puede considerarse que los

Estados partes son responsables de la conducta de agentes no estatales al afirmar que "... de conformidad con la Convención, la discriminación no se limita a los actos cometidos por los gobiernos o en su nombre ..." y que "en virtud del derecho internacional y de pactos específicos de derechos humanos, los Estados también pueden ser responsables de actos privados si no adoptan medidas con la diligencia debida para impedir la violación de los derechos o para investigar y castigar los actos de violencia y proporcionar indemnización".

12.1.2 El Comité observa que el Estado Parte ha establecido un modelo amplio para hacer frente a la violencia en el hogar que incluye legislación, recursos penales y civiles, concienciación, educación y capacitación, centros de acogida, asesoramiento para las víctimas de violencia e interacción con los agresores. Sin embargo, para que la mujer víctima de violencia en el hogar disfrute de la realización práctica del principio de la igualdad de hombres y mujeres y de sus derechos humanos y libertades fundamentales, la voluntad política expresada en el sistema amplio de Austria que acaba de describirse debe contar con el apoyo de agentes estatales que respeten las obligaciones de diligencia debida del Estado Parte.

12.1.3 En el presente caso, el Comité observa que durante el período de tres años que se inició con el episodio violento comunicado a la policía el 3 de diciembre de 1999 y terminó con la muerte por disparo de arma de fuego de Şahide Goekce el 7 de diciembre de 2002, la frecuencia de las llamadas a la policía sobre disturbios y disputas y/o golpes fue en aumento; la policía emitió órdenes de prohibición de regreso en tres ocasiones separadas y pidió dos veces al fiscal que se detuviera a Mustafa Goekce; y estaba en vigor en el momento de su muerte una medida cautelar válida por tres meses que prohibía a Mustafa Goekce volver al apartamento de la familia y sus intermediaciones y mantener contacto con Şahide Goekce o los hijos.

El Comité observa que Mustafa Goekce dio muerte a Şahide Goekce con una pistola que había comprado tres semanas antes, pese a que había contra él una prohibición válida de portar, así como a la afirmación no contestada de los autores de que la policía había recibido información sobre el arma del hermano de Mustafa Goekce. Además, el Comité señala que no se ha cuestionado el hecho de que Şahide Goekce llamó al servicio de llamadas de emergencia pocas horas antes de su muerte, y no se envió pese a ello un auto patrullero al lugar del delito.

12.1.4 El Comité considera que, dada esta combinación de factores, la policía sabía o debía haber sabido que Şahide Goekce corría peligro grave; debía haber tratado su última llamada como una emergencia, en particular en razón de que Mustafa Goekce había demostrado que tenía posibilidades de ser un delincuente muy peligroso y violento. El Comité considera que, teniendo en cuenta los numerosos antecedentes de disturbios y golpes anteriores, por no responder inmediatamente a la llamada, la policía es responsable de no haber actuado con la diligencia debida para proteger a Şahide Goekce.

12.1.5 Aunque el Estado Parte sostiene con razón que es necesario en cada caso determinar si la detención constituiría una injerencia desproporcionada en los derechos básicos y las libertades fundamentales de un autor de actos de violencia en el hogar, como el derecho a la libertad de circulación y a un juicio imparcial, el Comité opina, según expresó en sus opiniones sobre otra comunicación relativa a la violencia en el hogar, que los derechos del agresor no pueden estar por encima de los derechos humanos de las mujeres a la vida y a la integridad física y mental<sup>11</sup>. En el presente caso, el Comité considera que el comportamiento (amenazas, intimidación y golpes) de Mustafa Goekce transponía un alto umbral de violencia del cual tenía conciencia el fiscal y que, en consecuencia, el fiscal no debía haber denegado las solicitudes de la policía de detener

---

<sup>11</sup> Véase el párrafo 9.3 de las opiniones del Comité sobre la comunicación No. 2/2003, A. T. contra Hungría.

a Mustafa Goekce en conexión con los incidentes de agosto de 2000 y octubre de 2002.

12.1.6 Aunque observa que se sometió debidamente a juicio a Mustafa Goekce por la muerte de Şahide Goekce, el Comité concluye con todo que el Estado Parte violó sus obligaciones con arreglo al apartado a) y los apartados c) a f) del artículo 2 y el artículo 3 de la Convención considerados en conjunción con el artículo 1 de la Convención y la recomendación general 19 del Comité y los derechos correspondientes de la difunta Şahide Goekce a la vida y la integridad física y mental.

12.2 El Comité observa que los autores han alegado también que el Estado Parte violó los artículos 1 y 5 de la Convención. El Comité ha declarado en su recomendación general 19 que la definición de discriminación contenida en el artículo 1 de la Convención incluye la violencia basada en el género. Ha reconocido también que hay vínculos entre las actitudes tradicionales en que se considera a las mujeres como subordinadas a los hombres y la violencia en el hogar. Al mismo tiempo, el Comité opina que la información presentada por los autores de la comunicación y el Estado Parte no justifican otras conclusiones.

12.3 De conformidad con lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 7 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, el Comité sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer opina que los actos que tiene ante sí revelan una violación de los derechos de la difunta Şahide Goekce a la vida y la integridad física y mental con arreglo al apartado a) y los apartados c) a f) del artículo 2 y el artículo 3 de la Convención considerados en conjunción con el artículo 1 de la Convención y la recomendación general 19 del Comité y hace las siguientes recomendaciones al Estado Parte:

a) Reforzar la aplicación y la vigilancia de la Ley Federal de protección contra la violencia en el hogar y las leyes penales conexas, actuando con la debida diligencia para prevenir esa

violencia contra la mujer y responder a esa violencia, y prever sanciones adecuadas para los casos de incumplimiento;

b) Enjuiciar de manera vigilante y rápida a los autores de actos de violencia en el hogar a fin de hacer comprender a los agresores y al público que la sociedad condena la violencia en el hogar y asegurar al mismo tiempo que se utilicen recursos penales y civiles en los casos en que el perpetrador en una situación de violencia en el hogar plantea una amenaza peligrosa para la víctima y asegurar también que en todas las medidas que se tomen para proteger a la mujer de la violencia se dé la consideración debida a la seguridad de la mujer, haciendo hincapié en que los derechos del perpetrador no pueden sustituir a los derechos de la mujer a la vida y la integridad física y mental;

c) Asegurar que se mejore la coordinación entre los encargados del cumplimiento de la ley y los funcionarios judiciales y asegurar también que todos los niveles del sistema de justicia penal (la policía, los fiscales, los jueces) cooperen regularmente con las organizaciones no gubernamentales que trabajan para proteger y apoyar a las víctimas de violencia basada en el género;

d) Fortalecer los programas de capacitación y formación sobre violencia en el hogar para los jueces, abogados y oficiales encargados de hacer cumplir la ley, incluso en lo que respecta a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la recomendación general 19 del Comité y el Protocolo Facultativo.

12.4 De conformidad con el párrafo 4 del artículo 7, el Estado Parte deberá dar la consideración debida a las opiniones del Comité, junto con sus recomendaciones, y presentará al Comité dentro del plazo de seis meses una respuesta por escrito que incluya información sobre las medidas adoptadas a la luz de las opiniones y recomendaciones del Comité. Se pide también al Estado Parte que publique las opiniones y recomendaciones del Comité y que disponga que se traduzcan

al alemán y se distribuyan ampliamente a fin de hacerlas llegar a todos los sectores pertinentes de la sociedad.

**Comité para la Eliminación de la Discriminación  
contra la Mujer. Comunicación No. 6/2005, Sra Fatma  
Yildirim contra Austria. Dictamen adoptado  
el 06 de agosto de 2007<sup>12</sup>**

*Presentada por:* El Centro de Intervención de Viena contra la Violencia Doméstica y la Asociación en pro del Acceso de la Mujer a la Justicia, en nombre de Banu Akbak, Gülen Khan y Melissa Özdemir (descendientes de la fallecida)

*Presunta víctima :* Fatma Yildirim (fallecida)

*Estado parte:* Austria

*Fecha de la comunicación:* 21 de julio de 2004, con información complementaria fechada el 22 de noviembre y el 10 de diciembre de 2004 (comunicaciones iniciales)

*El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, establecido en virtud del artículo 17 de*

<sup>12</sup> Los siguientes miembros del Comité participaron en el examen de la presente comunicación: Sra. Ferdours Ara Begum, Sra. Magalys Arocha Domínguez, Sra. Meriem Belmihoub-Zerdani, Sra. Saisuree Chutikul, Sra. Mary Shanthi Dairiam, Sr. Cees Flinterman, Sra. Naela Mohamed Gabr, Sra. Françoise Gaspard, Sra. Violeta Neubauer, Sra. Pramila Patten, Sra. Silvia Pimentel, Sra. Fumiko Saiga, Sra. Heisoo Shin, Sra. Glenda P. Simms, Sra. Dubravka Simonovic, Sra. Anamah Tan, Sra. Maria Regina Tavares da Silva y Sra. Zou Xiaojiao.

la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer,

*Reunido* el 6 de agosto de 2007,

*Habiendo concluido* el examen de la comunicación No. 6/2005, presentada al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer por el Centro de Intervención de Viena contra la Violencia Doméstica y la Asociación en pro del Acceso de la Mujer a la Justicia, en nombre de Banu Akbak, Gülen Khan y Melissa Özdemir, descendientes de Fatma Yildirim (fallecida), en virtud del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer,

*Habiendo tenido en cuenta* toda la información que le fue facilitada por escrito por los autores de la comunicación y el Estado Parte,

*Aprueba* la siguiente:

### **Opinión emitida en virtud del párrafo 3 del artículo 7 del Protocolo Facultativo**

1. Los autores de la comunicación de fecha 21 de julio de 2004, con información complementaria fechada el 22 de noviembre y el 10 de diciembre de 2004, son el Centro de Intervención de Viena contra la Violencia Doméstica y la Asociación en pro del Acceso de la Mujer a la Justicia, dos organizaciones con sede en Viena (Austria) que protegen y apoyan a las mujeres que son víctimas de la violencia por razón de sexo. Los autores alegan que Fatma Yildirim (fallecida), ciudadana austríaca de origen turco, que había sido usuaria del Centro de Intervención de Viena contra la Violencia Doméstica, es víctima de una violación por el Estado Parte de los artículos 1, 2, 3 y 5 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. La Convención y su Protocolo Facultativo entraron en vigor en el Estado Parte el 30 de abril de 1982 y el 22 de diciembre de 2000, respectivamente.

## Hechos expuestos por los autores

2.1 Los autores declaran que Fatma Yildirim contrajo matrimonio con Irfan Yildirim el 24 de julio de 2001. Fatma tenía tres hijos de su primer matrimonio<sup>13</sup>, dos de los cuales son adultos. Su hija menor, Melissa, nació el 30 de julio de 1998.

2.2 Al parecer, Irfan Yildirim amenazó con dar muerte a Fatma Yildirim por primera vez durante una discusión que mantuvo la pareja mientras se encontraba de visita en Turquía en julio de 2003. Tras su regreso a Austria, siguieron discutiendo constantemente. Fatma Yildirim quería divorciarse de Irfan Yildirim, pero él no daba su consentimiento y amenazaba con matarla a ella y a sus hijos, si lo hacía.

2.3 El 4 de agosto de 2003, Fatma Yildirim, temiendo por su vida, se trasladó con su hija de 5 años, Melissa, a casa de su hija mayor, Gülen, en la dirección 18/29 – 30 Haymerlegasse. El 6 de agosto de 2003, pensando que Irfan Yildirim se encontraba en el trabajo, volvió a su apartamento para recoger algunos efectos personales. Irfan Yildirim llegó al apartamento cuando ella aún estaba ahí, la agarró por las muñecas y la retuvo, pero ella finalmente consiguió escapar. Posteriormente, la llamó a su teléfono celular y la amenazó de nuevo con matarla, por lo que Fatma acudió a la Comisaría de Ottakring de la Policía Federal de Viena para denunciar a Irfan Yildirim por agresión y por proferir amenazas con intención criminal.

2.4 El 6 de agosto de 2003, la policía emitió contra Irfan Yildirim una orden de expulsión y prohibición de regresar al apartamento, en virtud del artículo 38<sup>a</sup> de la Ley austriaca de seguridad policial (Sicherheitspolizeigesetz)<sup>14</sup>, e informó al

---

<sup>13</sup> Se ha recibido el consentimiento firmado de dos hijos adultos y una hija menor representada por su padre.

<sup>14</sup> El título de esta ley ha sido traducido como “Ley de seguridad policial” y también como “Ley de mantenimiento del orden público”.

Centro de Intervención de Viena contra la Violencia Doméstica y la Oficina de Bienestar de Menores de la emisión de la orden y sus fundamentos. La policía también comunicó al Fiscal de guardia de Viena que Irfan Yildirim había proferido una amenaza con intención criminal contra Fatma Yildirim y pidió que fuera detenido. La Fiscalía rechazó la solicitud.

2.5 El 8 de agosto de 2003, Fatma Yildirim, con la ayuda del Centro de Intervención de Viena contra la Violencia Doméstica, solicitó en su nombre y en el de su hija menor al Tribunal de Distrito de Hernals (Viena) una medida cautelar contra Irfan Yildirim. El Tribunal de Distrito de Hernals informó a la Comisaría de Ottakrin de la Policía Federal de Viena de la solicitud.

2.6 Ese mismo día, Irfan Yildirim se presentó en el lugar de trabajo de Fatma Yildirim y la hostigó. La policía fue requerida para poner fin a la pelea, pero no informó del incidente a la Fiscalía. Más tarde, Irfan Yildirim amenazó al hijo de 26 de años de Fatma Yildirim, el cual denunció el incidente a la policía.

2.7 El 9 de agosto, Irfan Yildirim amenazó con matar a Fatma Yildirim en su lugar de trabajo. Ésta llamó a la policía desde su teléfono celular. Cuando la policía llegó al lugar de trabajo de Fatma Yildirim, Irfan Yildirim ya se había ido, pero se le ordenó que regresara y la policía habló con él. Fatma Yildirim volvió a denunciar a Irfan Yildirim a la policía después de que la amenazara a ella y a su hijo esa misma noche, y la policía habló con él por su teléfono celular.

2.8 El 11 de agosto de 2003, Irfan Yildirim se presentó en el lugar de trabajo de Fatma Yildirim a las 19.00 horas. Allí manifestó que su vida había acabado, que la iba a matar y que su homicidio aparecería en los periódicos. Cuando Fatma llamó a la policía, Irfan Yildirim salió corriendo. La policía transmitió la denuncia a la inspección de policía No. 17.

2.9 El 12 de agosto de 2003, un empleado (se da el nombre) del Centro de Intervención de Viena contra la Violencia

Doméstica informó por fax a la Comisaría de Ottakrin de la Policía Federal de Viena de las amenazas de muerte proferidas los días 9 y 11 de agosto de 2003, el hostigamiento de Fatma Yildirim en su lugar de trabajo y su solicitud de medida cautelar. Se dio a la policía el nuevo número de teléfono celular de Fatma Yildirim a fin de que pudiera estar siempre en contacto con ella. También se pidió a la policía que prestara más atención a su caso.

2.10 El 14 de agosto de 2003, Fatma Yildirim hizo una declaración formal a la policía sobre las amenazas contra su vida, y la policía informó a su vez al Fiscal de guardia de Viena, solicitando la detención de Irfan Yildirim. Una vez más, la solicitud fue rechazada.

2.11 El 26 de agosto de 2003, Fatma Yildirim presentó una petición de divorcio en el Tribunal de Distrito de Hernals.

2.12 El 1° de septiembre de 2003, el Tribunal de Distrito de Hernals emitió, en virtud del artículo 382b de la Ley de ejecución de sentencias (Exekutionsordnung), una medida cautelar contra Irfan Yildirim a favor de Fatma Yildirim, valedera hasta que finalizara la tramitación del divorcio, y una medida cautelar a favor de Melissa válida por 3 meses. En virtud de la orden, se prohibía a Irfan Yildirim regresar al apartamento familiar y sus alrededores inmediatos, acudir al lugar de trabajo de Fatma Yildirim y reunirse o ponerse en contacto con Fatma Yildirim o Melissa.

2.13 El 11 de septiembre de 2003, a las 22.50 horas aproximadamente, Irfan Yildirim siguió a Fatma Yildirim cuando se dirigía a casa desde su trabajo y la apuñaló hasta darle muerte en Roggendorfgasse, cerca del apartamento familiar.

2.14 Irfan Yildirim fue detenido cuando intentaba entrar en Bulgaria el 19 de septiembre de 2003. Fue declarado culpable del asesinato de Fatma Yildirim y se encuentra cumpliendo condena de cadena perpetua.

## La denuncia

3.1 Los autores denuncian que Fatma Yildirim es víctima de una violación por el Estado Parte de los artículos 1, 2, 3 y 5 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer porque el Estado Parte no tomó todas las medidas positivas necesarias para proteger el derecho a la vida y a la seguridad personal de Fatma Yildirim. En particular, los autores alegan que la comunicación entre la policía y la Fiscalía no permitió a ésta evaluar debidamente el peligro que planteaba Irfan Yildirim y que en dos ocasiones el Fiscal tendría que haber solicitado al juez investigador que emitiera una orden de detención contra Irfan Yildirim en virtud del subpárrafo 3 del párrafo 2 del artículo 180 del Código de Procedimiento Penal (Strafprozessordnung).

3.2 Los autores sostienen además que el Estado Parte tampoco cumplió las obligaciones contraídas en virtud de las recomendaciones generales Nos. 12, 19 y 21 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, la Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer, las conclusiones del Comité (junio de 2000) sobre los informes periódicos tercero y cuarto combinados y el quinto informe periódico de Austria, la resolución de las Naciones Unidas sobre las medidas de prevención del delito y de justicia penal para la eliminación de la violencia contra la mujer, diversas disposiciones del documento final del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, el artículo 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, los artículos 6 y 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, varias disposiciones de otros instrumentos internacionales y la Constitución de Austria.

3.3 Respecto del artículo 1 de la Convención, los autores sostienen que, en la práctica, el sistema de justicia penal afecta principal y desproporcionadamente de forma negativa a la mujer. Mencionan en particular que las mujeres salen mucho más perjudicadas que los hombres cuando los fiscales no

solicitan la detención de supuestos agresores. También se ven afectadas de forma desproporcionada por la práctica de no enjuiciar y castigar como corresponde a los autores de casos de violencia doméstica. Además, las mujeres se ven afectadas de forma desproporcionada por la falta de coordinación entre las autoridades policiales y judiciales, la falta de capacitación del personal policial y judicial en materia de violencia doméstica y la falta de datos y estadísticas sobre la violencia doméstica.

3.4 Respecto del artículo 1, los apartados a), c), d) y f) del artículo 2, y el artículo 3 de la Convención, los autores sostienen que el hecho de que no se detenga a los autores de casos de violencia doméstica, que su enjuiciamiento sea inadecuado, que no haya coordinación entre las autoridades policiales y judiciales y que no se reúnan datos y se mantengan estadísticas sobre los casos de violencia doméstica da lugar a desigualdades en la práctica y a la denegación del disfrute de los derechos humanos de Fatma Yildirim.

3.5 Por lo que se refiere al artículo 1 y el apartado e) del artículo 2 de la Convención, los autores declaran que el personal del sistema de justicia penal de Austria no actuó con la diligencia debida para investigar y enjuiciar los actos de violencia y proteger el derecho de Fatma Yildirim a la vida y la seguridad personal.

3.6 Respecto del artículo 1 y el artículo 5 de la Convención, los autores alegan que el asesinato de Fatma Yildirim es un ejemplo trágico de que las autoridades austríacas y la opinión pública en general no se toman en serio la violencia contra la mujer. El sistema de justicia penal, en particular los fiscales y jueces, consideran que el asunto es un problema social o doméstico, una infracción o falta menor que ocurre en ciertas clases sociales. No aplican el derecho penal a tales actos de violencia porque no se toman el peligro en serio.

3.7 Los autores solicitan al Comité que evalúe en qué medida se han violado los derechos humanos de la víctima y los derechos que se protegen en virtud de la Convención,

así como la responsabilidad del Estado Parte por no detener al sospechoso peligroso. Los autores también solicitan al Comité que recomiende al Estado Parte que ofrezca protección efectiva a las mujeres que son víctimas de la violencia, en particular a las migrantes, dando instrucciones claras a los fiscales y jueces investigadores sobre lo que tienen que hacer en casos de violencia grave contra la mujer.

3.8 Los autores solicitan al Comité que recomiende al Estado Parte que aplique una política “favorable a la detención” con el fin de ofrecer protección efectiva a las mujeres que son víctimas de la violencia doméstica, así como una política “favorable al enjuiciamiento” que transmita a los maltratadores y a la opinión pública la idea de que la sociedad condena la violencia doméstica, y que garantice la coordinación entre las distintas autoridades encargadas de hacer cumplir la ley. También solicitan al Comité que, en general, haga uso de la autoridad que se le confiere en virtud del párrafo 1 del artículo 5 del Protocolo Facultativo respecto de la adopción de medidas provisionales, como hizo en el caso A. T. contra Hungría (comunicación No. 2/2003).

3.9 Los autores también solicitan al Comité que recomiende al Estado Parte que se asegure de que todos los niveles del sistema de justicia penal (policía, fiscales, magistrados) cooperen de forma sistemática con las organizaciones que trabajan para proteger y apoyar a las mujeres que son víctimas de la violencia por razón de sexo y se asegure de que los programas de capacitación y educación sobre la violencia doméstica sean obligatorios.

3.10 En cuanto a la admisibilidad de la comunicación, los autores sostienen que no hay ningún otro recurso interno que se pudiera haber aplicado para proteger la seguridad personal de Fatma Yildirim y evitar su homicidio. Tanto la orden de expulsión y prohibición de regresar como la medida cautelar resultaron ser ineficaces.

3.11 En la exposición de 10 de diciembre de 2004 se indica que la hija menor de Fatma Yildirim (representada por su padre biológico) ha iniciado un proceso civil en virtud de la Ley sobre responsabilidad del Estado<sup>15</sup>. En virtud de dicha Ley, los hijos pueden demandar al Estado para obtener compensación por daños psicológicos, gastos de psicoterapia para hacer frente a la muerte de la madre, compensación por los gastos del funeral y manutención de la hija menor. Los autores mantienen que este no es un remedio efectivo para la falta de protección de Fatma Yildirim y el hecho de que no se evitara su homicidio. La demanda por omisiones y negligencia no puede devolverla a la vida y sólo sirve para proporcionar compensación por la pérdida y los daños sufridos. Los dos enfoques, compensación por un lado y protección por el otro, son opuestos: difieren con respecto al beneficiario (los herederos o la víctima), las intenciones (compensar por una pérdida o salvar una vida) y el momento (después de la muerte o antes de ella). Si el Estado Parte protegiera efectivamente a las mujeres, no habría necesidad de establecer responsabilidad del Estado. Además, las demandas de compensación conllevan costos considerables. Los autores declaran que han presentado la comunicación con el fin de que el Estado Parte rinda cuentas de sus omisiones y negligencia y no para obtener compensación para los herederos. Finalmente, la demanda contra el Estado Parte probablemente no brindará un remedio efectivo en virtud de lo dispuesto en el artículo 4 del Protocolo Facultativo.

3.12 Los autores también declaran que no han presentado la comunicación a ningún otro órgano de las Naciones Unidas o mecanismo regional de solución o investigación internacional.

3.13 Sobre la cuestión del locus standi, los autores mantienen que está justificado y les corresponde presentar la

---

<sup>15</sup> En la exposición anterior de 27 de julio de 2004 se indica que los hijos han demandado a la Policía Federal de Viena y al Ministerio del Interior o la Fiscalía de Viena y el Ministerio de Justicia, respectivamente.

denuncia en nombre de Fatma Yildirim, la cual no puede dar su consentimiento porque está muerta. Consideran que les corresponde representarla ante el Comité porque era usuaria de sus servicios y tenía una relación personal con ellos y porque son organizaciones de protección y apoyo especial a las mujeres víctimas de la violencia doméstica; una de las dos organizaciones es un centro de intervención contra la violencia doméstica que al parecer fue establecido en virtud del párrafo 3 del artículo 25 de la Ley Federal de seguridad policial. Solicitan que se haga justicia a Fatma Yildirim y se proteja mejor a en Austria a las mujeres contra los actos de violencia doméstica para que su muerte no haya sido en vano. Habida cuenta de lo anterior, los autores han obtenido el consentimiento por escrito de los hijos adultos y el padre de la hija que es menor de edad.

### **Exposición del Estado Parte sobre la admisibilidad**

4.1 En su exposición de 4 de mayo de 2005, el Estado Parte confirma los hechos de la comunicación y añade que İrfan Yildirim fue condenado a cadena perpetua en la sentencia firme del Tribunal Penal Regional de Viena (Landesgericht für Strafsachen) de 14 de septiembre de 2004, por asesinato y amenaza criminal peligrosa.

4.2 Melissa Özdemir, la hija menor de edad de la finada, presentó oficialmente reclamaciones de responsabilidad civil contra Austria, que sin embargo fueron rechazadas porque el Tribunal entendió que las medidas adoptadas por la Fiscalía de Viena podían justificarse. El Fiscal tenía que examinar ex ante la cuestión de presentar una petición de detención y —además de examinar los requisitos adicionales— tenía que sopesar, por una parte, el derecho básico a la vida y la integridad física de la persona que había presentado la denuncia y, por otra parte, el derecho básico a la libertad del sospechoso, quien no tenía antecedentes penales en ese momento y no había dado a los agentes de policía que intervinieron la impresión

de ser sumamente agresivo. El hecho de que esa valoración resultara más tarde insuficiente, pese a una evaluación amplia de las circunstancias pertinentes, no hacía injustificable la medida adoptada por el Fiscal. Melissa Özdemir aún puede presentar sus reclamaciones con arreglo al derecho civil.

4.3 El Estado Parte argumenta que la Ley Federal de protección contra la violencia familiar (Bundesgesetz zum Schutz vor Gewalt in der Familie) constituye un sistema altamente eficaz para combatir la violencia doméstica y establece un marco para la cooperación eficaz entre diversas instituciones. Los agentes de policía pueden ordenar a un posible delincuente que abandone el lugar (Wegweisung). Se emite una orden de prohibición de entrar en el hogar común (Betretungsverbot), si no hay motivos para proceder a la detención con arreglo al código penal y deben emplearse medios “menos severos”. La ley presta apoyo a la víctima por conducto de los centros de intervención contra la violencia familiar. Cuando se ha emitido una orden de prohibición de entrar en el hogar común, los agentes de policía tienen la obligación de informar a esos centros. Seguidamente, el centro está en la obligación de apoyar y asesorar a la víctima, pero no tiene el derecho de representar a la persona interesada. Esas órdenes de prohibición generalmente tienen una validez de 10 días. Cuando la persona interesada presenta una petición ante el tribunal para que se emita un mandato cautelar, la orden de prohibición se extiende a 20 días. Además de las medidas penales, existen numerosas medidas policiales y de derecho civil para la protección contra la violencia doméstica. El sistema se complementa con los albergues para mujeres maltratadas. Es posible proceder a la solución de controversias en casos menos graves de conformidad con la Ley de mantenimiento de la ley y el orden (Sicherheitspolizeigesetz). El apartado b) del artículo 382 de la Ley de cumplimiento de las sentencias (Executionsordnung) permite que los tribunales emitan interdictos contra presuntos maltratadores por un período de tres meses, que puede ampliarse en determinadas circunstancias a petición de la presunta víctima.

4.4 El Estado Parte también argumenta que periódicamente se realizan cursos especiales de capacitación en materia de violencia doméstica para los magistrados y la policía. La cooperación entre los magistrados y la policía se examina constantemente a fin de garantizar una intervención más rápida por parte de los órganos del Estado, con objeto de evitar en la medida de lo posible tragedias como la de Fatma Yildirim sin injerencia inapropiada en la vida familiar de una persona, ni en el ejercicio de otros derechos básicos. Esas tragedias no indican discriminación contra la mujer con arreglo a la Convención.

4.5 El Estado Parte sugiere que la imposición de la detención constituye una enorme injerencia en las libertades fundamentales de una persona, razón por la que la detención sólo puede imponerse como ultima ratio. La valoración de proporcionalidad es una evaluación orientada hacia el futuro de la peligrosidad de la persona en cuestión y la posibilidad de que esa persona cometa un delito, lo que tiene que sopesarse con las libertades y los derechos fundamentales del sospechoso. Además, Irfan Yildirim no tenía antecedentes penales, no usaba armas y pareció tranquilo a los agentes de policía que intervinieron, con los cuales cooperó. Fatma Yildirim no tenía heridas aparentes. Sobre esa base y teniendo en cuenta la presunción de inocencia del sospechoso, el Fiscal finalmente decidió en ese caso concreto no presentar una petición de detención contra Irfan Yildirim porque –desde un punto de vista ex ante– esa medida habría sido desproporcionada.

4.6 El Estado Parte argumenta además que las personas que ahora están interviniendo a favor de la víctima pudieron haberse dirigido al Tribunal Constitucional dado que no había recurso a disposición de Fatma Yildirim contra la decisión del Fiscal, en dos ocasiones, de no acceder a su petición de emitir una orden de arresto. Sus familiares supervivientes podrían, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 140 de la Constitución Federal, impugnar las disposiciones

pertinentes del código penal ante el Tribunal Constitucional. Podrían alegar que se ven actual y directamente afectados, y que tienen un interés actual y directo en el efecto preventivo de la anulación de las disposiciones pertinentes en beneficio de las víctimas de la violencia doméstica como Fatma Yildirim. Ese Tribunal tendría la competencia de revisar las disposiciones jurídicas pertinentes y suspender su aplicación, de ser necesario.

### **Comentarios de los autores acerca de las observaciones del Estado Parte sobre la admisibilidad**

5.1 En sus comentarios de 31 de julio de 2005, los autores sostienen que la víctima y los autores han agotado todos los recursos de la jurisdicción interna que habrían podido aportar remedio suficiente. Alegan que el hecho de que la hija de la finada todavía pueda presentar una demanda judicial no debería impedirles presentar una comunicación, y no tiene efecto jurídico en relación con la admisibilidad.

5.2 En opinión de los autores, la idea de exigir a una mujer que está bajo amenaza de muerte que presente una solicitud al Tribunal Constitucional no es un argumento presentado de buena fe por el Estado Parte. En algunos casos, la tramitación dura de dos a tres años y, por esa razón, es poco probable que aporte reparación suficiente a una mujer que ha sido amenazada de muerte.

5.3 Los autores rechazan la interpretación del Estado Parte de la decisión del Fiscal de no ordenar la detención de Irfan Yildirim. El Fiscal tenía conocimiento de todos los incidentes violentos y habría reaccionado de manera diferente si una personalidad pública hubiera recibido amenazas de muerte; con toda probabilidad, el presunto agresor habría sido arrestado de inmediato y la personalidad pública habría tenido protección de la policía hasta el momento del arresto. Ante el argumento del Estado Parte de que Irfan Yildirim no había

dado a los agentes de policía que intervinieron la impresión de ser sumamente agresivo, los autores de la comunicación sostienen que su agresión iba dirigida contra Fatma Yildirim y no contra la policía y que el tipo de evaluación de riesgos utilizado por las autoridades era simplista y poco profesional. El caso de Fatma Yildirim muestra que, aun cuando la víctima denuncia todos los incidentes y amenazas y está dispuesta a autorizar el enjuiciamiento del presunto maltratador, la Fiscalía no le ofrece protección efectiva contra nuevos actos de violencia. El Fiscal no tuvo contacto con el presunto victimario y confió en los informes orales de un abogado del departamento de policía que no tenía experiencia directa con el caso ni contacto directo con la finada. La evaluación de la peligrosidad de Irfan Yildirim no fue amplia y no se tuvieron en cuenta o no se tomaron suficientemente en serio importantes hechos. Es posible que Irfan Yildirim no tuviera antecedentes penales, pero en los informes policiales se mencionaban las amenazas de muerte que había proferido. En consecuencia, no había protección contra un presunto maltratador que nunca había sido condenado.

### **Exposición complementaria del Estado Parte sobre la admisibilidad**

6.1 En su exposición complementaria de 21 de octubre de 2005, el Estado Parte mantiene los argumentos presentados en su exposición previa.

6.2 El Estado Parte señala que los autores afirman que no es posible impugnar las decisiones tomadas por el Fiscal de no detener o enjuiciar a presuntos maltratadores. Sostienen que las medidas previstas en la Ley Federal de protección contra la violencia doméstica no son suficientemente eficaces para proteger verdadera y efectivamente a las mujeres. También mencionan que el Fiscal sólo puede pedir que se detenga a un sospechoso si también decide llevar a cabo una investigación criminal y proceder al enjuiciamiento. En consecuencia, los

autores se refieren a presuntas fallas del Fiscal competente y del magistrado investigador, así como de la propia ley es decir, a la aplicación de la ley y el marco jurídico.

6.3 Cualquier persona puede impugnar la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas que presuntamente vulneren de manera directa los derechos individuales, en la manera en que la ley se ha aplicado a esa persona, sin que los tribunales hayan adoptado una decisión o emitido un fallo (Individualantrag). No existe plazo límite para interponer un recurso de ese tipo.

6.4 El objetivo del procedimiento sería reparar una supuesta violación de la ley. El Tribunal Constitucional únicamente considera legítima la tramitación si, al derogar la disposición de que se trate, la situación jurídica del demandante se modificaría hasta el punto en que las presuntas consecuencias jurídicas negativas dejaran de existir. Además, los intereses jurídicamente protegidos del demandante tendrían que haberse visto afectados en realidad. Éste tendría que ser el caso tanto en el momento de la interposición del recurso como en el momento en que el Tribunal Constitucional adopte su decisión. Los demandantes que satisfacen esas condiciones tienen derecho a una compensación.

6.5 En el artículo 15 de la Ley del Tribunal Constitucional (Verfassungsgerichtshofgesetz) figuran los requisitos generales en materia de forma para dirigirse al Tribunal Constitucional. Esos requisitos incluyen: que el recurso se presente por escrito, que el recurso se refiera a una disposición concreta de la Constitución, que el demandante establezca los hechos, y que el recurso contenga una petición concreta. En el párrafo 1 del artículo 62 de la Ley se establece que en el recurso se debe indicar con precisión qué disposiciones deberían ser derogadas. Además, se debe explicar detalladamente por qué las disposiciones impugnadas no se atienen al derecho y en qué medida se ha aplicado la ley al demandante sin la adopción de una decisión o la emisión de un fallo. De conformidad con el párrafo 2 del artículo 17 de la Ley, los recursos tienen que ser interpuestos por un abogado autorizado.

6.6 Si llega a la conclusión de que las disposiciones impugnadas son contrarias a la Constitución, el Tribunal Constitucional emite un fallo por el que se suspende la aplicación de esas disposiciones. El Canciller Federal estará entonces en la obligación de promulgar la derogación de esas disposiciones en la Gaceta Jurídica Federal (Bundesgesetzblatt), que entrará en vigor al final del día de su promulgación. El Tribunal Constitucional también puede establecer un plazo de 18 meses como máximo para la derogación, lo que no se aplica necesariamente a los propios demandantes. Se fija un plazo límite para que la legislatura tenga la posibilidad de presentar un nuevo sistema que se ajuste al marco constitucional. Habida cuenta de sus decisiones previas, puede presuponerse que el Tribunal Constitucional hará uso de esa posibilidad, si decide que se debería derogar una disposición.

6.7 El Estado Parte admite que la tramitación prevista en el párrafo 1 del artículo 140 de la Constitución Federal en relación con la interposición de un recurso ante el Tribunal Constitucional no proporciona una vía muy rápida para la reparación. Sin embargo, en el párrafo 1 del artículo 4 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer se dispone que es necesario agotar todos los recursos de la jurisdicción interna, a menos que la tramitación de esos recursos se prolongue injustificadamente o no sea probable que dé por resultado un remedio efectivo.

6.8 La necesidad de agotar los recursos internos es la expresión de un principio general del derecho internacional y un elemento habitual de los mecanismos internacionales de derechos humanos. Da al Estado la posibilidad de reparar las violaciones de los derechos humanos en primer lugar a escala interna (subsidiariedad del instrumento internacional de protección jurídica).

6.9 En este caso concreto, el recurso individual debe explicar detalladamente qué elementos o palabras de la disposición jurídica deben ser derogados. En el presente

caso, al parecer, las palabras a que se hace referencia son “únicamente a petición del Fiscal”, que figuran en el párrafo 1 del artículo 180 del Código de Procedimiento Penal (Strafprozessordnung). En la interposición de un recurso ante el Tribunal Constitucional habría que señalar todas las disposiciones jurídicas que, en opinión del demandante, son contrarias a su interés de afirmar sus derechos garantizados por la Constitución.

6.10 El Estado Parte mantiene que los familiares supérstites de Fatma Yildirim debieron hacer uso de la posibilidad de interponer un recurso individual ante el Tribunal Constitucional antes de dirigirse al Comité, como se exige en el párrafo 1 del artículo 4 del Protocolo Facultativo. La tramitación de recursos ante el Tribunal Constitucional no es injustificadamente prolongada. Además, no puede decirse, a la luz de los precedentes del Tribunal, que los familiares supérstites no tendrían derecho a interponer un recurso individual porque, hasta donde puede verse, no se han presentado casos similares ante el Tribunal.

6.11 En el párrafo 1 del artículo 4 del Protocolo Facultativo no se incluyen únicamente recursos que siempre son fructíferos. El Estado Parte insiste en que los autores no han alegado que el procedimiento constitucional previsto en el párrafo 1 del artículo 140 de la Constitución Federal sea totalmente inadecuado como recurso. Los autores se proponen lograr un remedio eficaz respecto de la protección efectiva de la vida y la seguridad personal de las mujeres. Con ese fin, habría sido posible iniciar un trámite para enmendar las disposiciones jurídicas problemáticas mediante la presentación de una solicitud individual ante el Tribunal Constitucional.

6.12 Aunque es cierto que, tras su muerte, no existe remedio efectivo para proteger la vida y la seguridad personal de Fatma Yildirim, Austria considera que esta cuestión no debe examinarse en la etapa de admisibilidad de los procedimientos previstos en el Protocolo Facultativo. Lo que se plantea es más bien si sus familiares supérstites habrían

tenido la posibilidad de hacer uso de un recurso que es adecuado para derogar disposiciones jurídicas a nivel interno para alcanzar sus objetivos.

### **Cuestiones y procedimientos examinados por el Comité en relación con la admisibilidad**

7.1 Durante su 34º período de sesiones (16 de enero a 3 de febrero de 2006), el Comité examinó la admisibilidad de la comunicación de conformidad con los artículos 64 y 66 de su reglamento. El Comité determinó que la cuestión no había sido ni estaba siendo examinada conforme a ningún otro procedimiento internacional de investigación o solución de controversias.

7.2 En relación con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 4 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (la norma relativa a los recursos de la jurisdicción interna), el Comité señaló que los autores debían utilizar los recursos del ordenamiento jurídico interno que tuvieran a su disposición y que les permitieran obtener reparación por las presuntas violaciones. El fondo de las denuncias presentadas al Comité deberían haberse planteado primeramente ante un órgano interno apropiado. De lo contrario, la motivación que sustentaba la disposición se perdería. La norma relativa a los recursos de la jurisdicción interna fue concebida para que los Estados Partes tuvieran la oportunidad de reparar la violación de alguno de los derechos consagrados en la Convención por conducto de sus regímenes jurídicos antes de que el Comité abordara las mismas cuestiones. El Comité de Derechos Humanos había recordado recientemente las razones de su norma correspondiente en el caso Panayote Celal, en nombre de su hijo, Angelo Celal, c. Grecia (1235/2003, párr. 6.3):

“El Comité recuerda que el propósito del requisito de agotamiento del apartado b) del párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo Facultativo es que el propio Estado Parte tenga la oportunidad de reparar la violación sufrida ...”

7.3 El Comité señaló que en las comunicaciones de denuncia de actos de violencia doméstica, los recursos en que se pensaba a los efectos de la admisibilidad se relacionaban con la obligación de un determinado Estado Parte de ejercer la debida diligencia para brindar protección, investigar el delito, castigar al autor, y proporcionar indemnización, como se establece en la recomendación general 19 del Comité.

7.4 El Comité consideró que las alegaciones hechas en relación con la obligación del Estado Parte de ejercer la debida diligencia para proteger a Fatma Yildirim ocupaban un lugar central en la comunicación y eran de gran importancia para los herederos. En consecuencia, la cuestión de si se habían agotado los recursos de la jurisdicción interna, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 4 del Protocolo Facultativo, deberá examinarse en relación con esas alegaciones. Las alegaciones se relacionaban esencialmente con las fallas de la ley, así como la presunta conducta impropia o la negligencia de las autoridades al aplicar las medidas previstas por la ley. En relación con las presuntas fallas de la ley, los autores afirmaban que, con arreglo al Código Penal, Fatma Yildirim no podía apelar las decisiones adoptadas por el Fiscal de no detener a su marido por haber proferido una amenaza criminal contra ella. El Estado Parte argumentaba que en el párrafo 1 del artículo 140 de la Constitución Federal se establecía un procedimiento, cuyo objetivo sería reparar una presunta violación de la ley, que había estado a disposición de la difunta y seguía estando a disposición de sus descendientes. El Estado Parte sostenía que el hecho de que la difunta y sus descendientes no utilizaran el procedimiento debería haber excluido la admisibilidad de la comunicación.

7.5 El Comité señaló que el procedimiento previsto en el párrafo 1 del artículo 140 de la Constitución Federal no podía considerarse un recurso que probablemente diera por resultado un remedio efectivo a una mujer sobre cuya vida pesaba una peligrosa amenaza criminal. El Comité tampoco consideró que este recurso de la jurisdicción interna pudiera dar por

resultado un remedio efectivo en el caso de los descendientes de la difunta, habida cuenta del carácter abstracto de ese tipo de recurso constitucional. En consecuencia, el Comité concluyó que, a los fines de la admisibilidad en relación con las alegaciones de los autores sobre el marco jurídico para la protección de las mujeres en situaciones de violencia doméstica en lo atinente a la difunta, no existían recursos que pudieran dar por resultado un remedio efectivo y que, en ese sentido, la comunicación era admisible. A falta de información sobre éste u otros recursos efectivos disponibles que Fatma Yildirim o sus herederos pudieran haber utilizado o aún podrían utilizar, el Comité concluyó que las alegaciones de los autores en relación con los actos u omisiones de los funcionarios públicos eran admisibles.

7.6 El Comité observó que Melissa Özdemir, la hija menor de edad de la difunta, había presentado reclamaciones de responsabilidad civil contra Austria, que fueron rechazadas. Observó también que el Estado Parte aducía que aún se podían presentar reclamaciones con arreglo al derecho civil. A falta de información sobre éste u otros recursos efectivos disponibles que Fatma Yildirim o sus herederos pudieran haber utilizado o aún podrían utilizar, el Comité concluyó que las alegaciones de los autores en relación con los actos u omisiones de los funcionarios públicos eran admisibles.

7.7 El 27 de enero de 2006, el Comité declaró admisible la comunicación.

### **Solicitud del Estado Parte de que se revise la admisibilidad y exposición en cuanto al fondo de la comunicación**

8.1 Mediante su exposición de 12 de junio de 2006, el Estado Parte solicita que el Comité revise su decisión sobre la admisibilidad. El Estado Parte reitera que los descendientes de Fatma Yildirim deberían acogerse al procedimiento previsto en el párrafo 1 del artículo 140 de la Constitución

Federal porque se trata del único medio de afirmar, dentro del sistema austriaco, la necesidad de enmendar una disposición jurídica. El Tribunal Constitucional podría adoptar una decisión encaminada a inducir a los legisladores a promulgar sin demora otra normativa que se ajustase a la Constitución. Esas decisiones están siempre fundamentadas y suelen incluir referencias a los elementos que debería incluir una nueva normativa. Por lo tanto, el Estado Parte mantiene que ese recurso es muy eficaz para lograr el objetivo de la comunicación a nivel nacional.

8.2 El Estado Parte se refiere a la acción judicial de responsabilidad iniciada por Melissa Özdemir, la hija menor superviviente de Fatma Yildirim. Indica que, en el momento en que el Estado Parte presentó sus primeras observaciones, ella había escrito una carta a las autoridades austriacas en que afirmaba que el Gobierno Federal, representado por el Departamento del Fiscal General, debía indemnizarla.

8.3 El Estado Parte explica que, en derecho civil, el Gobierno Federal puede considerarse responsable por daños a las personas o a los bienes cuando esos daños se producen a consecuencia de una conducta ilícita. El Estado Parte especifica que el Gobierno de Austria no reconoció las afirmaciones de Melissa Özdemir porque, dadas las circunstancias del caso, se consideró aceptable el procedimiento adoptado por la Fiscalía de Viena. Posteriormente, Melissa Özdemir inició una acción judicial contra el Gobierno de Austria. El tribunal de primera instancia —el Tribunal Civil Regional de Viena (Landesgericht für Zivilrechtssachen)— en su decisión de 21 de octubre de 2005, desestimó su acción. El 31 de mayo de 2006, el Tribunal de Apelación de Viena (Oberlandesgericht) confirmó esa decisión.

8.4 El Estado Parte examina nuevamente la secuencia de acontecimientos que culminaron en el asesinato de Fatma Yildirim. A partir de julio de 2003, después de que Fatma Yildirim señalara su intención de divorciarse de su marido, İrfan Yildirim, éste la había amenazado por teléfono y, luego,

en su lugar de trabajo; entre otras cosas, la amenazó con matarla. A partir de agosto de 2003, Irfan Yildirim había amenazado también con asesinar al hijo de Fatma Yildirim. El 4 de agosto de 2003, Fatma Yildirim se mudó del apartamento donde vivía la pareja. Dos días más tarde, denunció a su marido a la policía por las amenazas. A consecuencia de ello, la policía dictó una orden de expulsión y prohibición de regresar contra Irfan Yildirim e informó inmediatamente a la Fiscalía. La Fiscalía decidió presentar cargos contra él pero no ordenó su detención. Posteriormente, a pedido de Fatma Yildirim, el Tribunal de Distrito de Hernals dictó una medida cautelar que prohibía a su esposo regresar al departamento de la pareja, a sus intermediaciones y al lugar de trabajo de Fatma, así como ponerse en contacto con ella. Pese a las intervenciones de la policía y a las órdenes judiciales, Irfan Yildirim trató constantemente de ponerse en contacto con Fatma Yildirim y continuó sus amenazas. El Fiscal de Viena presentó cargos contra Irfan Yildirim por proferir una peligrosa amenaza criminal. El Estado Parte sostiene que, en ese momento, se consideró que una orden de arresto resultaba desproporcionadamente invasiva, ya que Irfan Yildirim no tenía antecedentes penales y estaba socialmente integrado. El 11 de septiembre de 2003, Irfan Yildirim dio muerte a Fatma Yildirim cuando ésta se dirigía a su hogar desde su lugar de trabajo.

8.5 El Estado Parte recuerda además que se sentenció a Irfan Yildirim a cadena perpetua por el delito de asesinato, de conformidad con la sección 75 del Código Penal (Strafgesetzbuch). El 14 de septiembre de 2004, el Tribunal Penal Regional de Viena dictó la sentencia definitiva. Actualmente, está cumpliendo la sentencia.

8.6 El Estado Parte señala que resulta difícil prever la peligrosidad de un delincuente, y que hay que determinar si la detención equivaldría a una injerencia desproporcionada en los derechos básicos y las libertades fundamentales de una persona. La Ley Federal de protección contra la violencia

familiar tiene como objetivo proporcionar una forma muy eficaz, aunque proporcionada, de luchar contra la violencia doméstica mediante una combinación de medidas penales y civiles, actividades policiales, y medidas de apoyo. Se necesita una estrecha cooperación entre los tribunales penales y civiles, los órganos de la policía, las instituciones para el bienestar de los jóvenes y las instituciones para la protección de las víctimas, en particular los centros de intervención para la protección contra la violencia familiar, así como un rápido intercambio de información entre las autoridades y las instituciones interesadas. En el caso de Fatma Yildirim, de acuerdo con el expediente, resulta evidente que se informó por fax al Centro de Intervención de Viena contra la Violencia Doméstica dos horas después de la entrada en vigor de la orden de expulsión y prohibición de regresar dictada contra Irfan Yildirim.

8.7 El Estado Parte señala que, además de solucionar controversias, la policía dicta órdenes de expulsión y prohibición de regresar, que son medidas menos severas que el arresto. En el párrafo 7 del artículo 38a de la Ley de la policía de seguridad se requiere que la policía verifique, por lo menos una vez en los primeros tres días, el cumplimiento de las órdenes de expulsión y prohibición de regresar. En el caso de Fatma Yildirim, se realizó el control la tarde del mismo día en que se dictó la orden de prohibición de regresar. De acuerdo con las instrucciones de la Dirección Federal de Policía de Viena, se recomienda que la policía realice el examen mediante el contacto directo con la persona en situación de riesgo, en su vivienda, sin advertencia previa, y en una hora en que resulte probable encontrar a alguien en dicha vivienda. Las oficinas de inspección de la policía de Viena deben mantener un archivo sobre índices de violencia doméstica para tener rápido acceso a información fiable.

8.8 El Estado Parte indica que su legislación y el registro electrónico de actuaciones judiciales son objeto de una evaluación periódica. La mayor conciencia del problema se

ha traducido en importantes reformas de legislación y en una mayor protección de las víctimas de la violencia doméstica, como la abolición del requisito que figuraba en el párrafo 4 del artículo 107 del Código Penal que estipulaba que un miembro amenazado de la familia debía autorizar el procesamiento del acusado de haber realizado una peligrosa amenaza criminal.

8.9 El Estado Parte sostiene que, en reuniones celebradas entre los responsables de las Fiscalías y los representantes del Ministerio Federal del Interior, se han analizado periódicamente la cuestión de la violencia doméstica, incluido el caso que se examina, y las prometedoras estrategias para enfrentarla. Sostiene también que se están realizando considerables esfuerzos para mejorar la cooperación entre las Fiscalías y los centros de intervención contra la violencia familiar. El Estado Parte señala también los esfuerzos realizados en el ámbito de las estadísticas por el Ministerio Federal del Interior y sus distintos órganos.

8.10 El Estado Parte indica que la Ley Federal de protección contra la violencia familiar y su aplicación en la práctica, son elementos fundamentales de la capacitación de magistrados y fiscales. Se ofrecen ejemplos de seminarios y eventos locales sobre protección de las víctimas. Los futuros magistrados reciben anualmente información sobre la “violencia familiar”, la “protección de las víctimas”, y el “derecho y la familia”. Los programas abordan los aspectos básicos del fenómeno de la violencia contra la mujer y el niño, como las formas de violencia, los traumas, las secuelas postraumáticas, la dinámica de las relaciones violentas, la psicología de los maltratadores, los factores para evaluar el grado de peligrosidad del agresor, las instituciones de apoyo, las leyes y reglamentaciones, y los registros electrónicos. Se ha ofrecido también una capacitación interdisciplinaria y amplia.

8.11 El Estado Parte reconoce la necesidad de que las personas afectadas por la violencia doméstica estén informadas de las vías jurídicas y los servicios de asesoramiento

disponibles. El Estado Parte señala que, una vez por semana, los magistrados proporcionan información gratuita en los tribunales de distrito a todos los interesados en conocer los instrumentos jurídicos de protección existentes. Se presta también asesoramiento psicológico, entre otros en el Tribunal de Distrito de Hernals. El Estado Parte indica también que en los tribunales de distrito se ofrece la información pertinente (carteles y folletos en árabe, alemán, inglés, francés, polaco, ruso, serbocroata, español y húngaro). Se ha instalado un servicio gratuito de atención telefónica directa para las víctimas por el que los abogados prestan asesoramiento jurídico gratuito las 24 horas. El Estado Parte afirma además que los hogares para mujeres sirven también de centros de acogida en que las mujeres víctimas de violencia reciben asistencia psicológica, atención y ayuda para tratar con las autoridades públicas. En los casos de violencia doméstica en que se ha dictado una orden de expulsión y prohibición de regresar, los agentes de policía deben informar a las personas en situación de riesgo de la posibilidad de obtener un mandamiento provisional con arreglo al artículo 382a de la Ley de ejecución de sentencias. En Viena, la persona interesada recibe una hoja de información (disponible en inglés, francés, serbio, español y turco).

8.12 El Estado Parte afirma que los autores de la presente comunicación han ofrecido explicaciones abstractas sobre las razones por que la Ley Federal de protección contra la violencia familiar, así como la práctica relativa a los arrestos en casos de violencia doméstica y el procesamiento y castigo de los delincuentes, violan presuntamente los artículos 1, 2, 3 y 5 de la Convención. El Estado Parte considera evidente que su sistema jurídico prevé medidas amplias para luchar adecuada y eficientemente contra la violencia doméstica.

8.13 El Estado Parte afirma además que se ordena el arresto cuando existen temores suficientemente fundamentados de que un sospechoso cumplirá una amenaza si no es arrestado. Sostiene que, en un caso individual, no pueden excluirse

errores en la evaluación sobre la peligrosidad de un agresor. El Estado Parte afirma que, si bien el caso que se examina es extremadamente trágico, no puede hacerse caso omiso de que el arresto debe ponderarse teniendo en cuenta el derecho del presunto autor del delito a la libertad personal y a un juicio imparcial. Se hace referencia a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en que se señala que la privación de la libertad de una persona debe imponerse ultima ratio, y sólo y en la medida en que guarde proporción con el propósito de la medida. El Estado Parte afirma también que, en caso de queden excluidas todas las fuentes de peligro, habría que ordenar el arresto en situaciones de violencia doméstica como medida preventiva, lo que revertiría la carga de la prueba y representaría una abierta contradicción de los principios de presunción de inocencia y derecho a una audiencia justa. La protección de la mujer por conducto de la discriminación positiva mediante, por ejemplo, el arresto, la detención, el prejuzgamiento y el castigo automáticos de los hombres en cuanto existiese la sospecha de violencia doméstica, resultaría inaceptable y contrario al estado de derecho y los derechos fundamentales.

8.14 El Estado Parte señala que, cuando se presentaron los cargos contra el marido de Fatma Yildirim, el Fiscal y el juez de instrucción se encontraron ante una situación en que la amenaza denunciada no fue seguida de agresión física. Sobre la base de la información de que disponía el juez de instrucción, una medida cautelar parecía ser suficiente para proteger a Fatma Yildirim. Además, el Estado Parte afirma que Irfan Yildirim estaba socialmente integrado y no tenía antecedentes penales. Sostiene que, de haberse arrestado a Irfan Yildirim, se habrían violado directamente sus derechos básicos, como la presunción de inocencia, el derecho a la vida privada y familiar y la libertad personal.

8.15 El Estado Parte sostiene que, en cualquier momento, el autor podría haber presentado una denuncia contra el Fiscal por su conducta, de conformidad con la sección 37 de la Ley de la fiscalía pública.

8.16 El Estado Parte afirma que su sistema de medidas amplias<sup>16</sup> encaminado a luchar contra la violencia doméstica no discrimina a la mujer, y que las acusaciones en contrario de los autores no están fundamentadas. Las decisiones, que parecen ser inadecuadas retrospectivamente (cuando se dispone de información más completa), no son discriminatorias eo ipso. El Estado Parte afirma que cumple con sus obligaciones con arreglo a la Convención respecto de la legislación y aplicación, y que no ha habido discriminación ostensible alguna contra Fatma Yildirim en el sentido de la Convención.

8.17 A la luz de lo que antecede, el Estado Parte pide al Comité que rechace la presente comunicación como inadmisibile; in eventum, que la rechace por estar manifiestamente mal fundamentada e, in eventum, que afirme que no se han violado los derechos de Fatma Yildirim con arreglo a la Convención.

### **Comentarios de los autores sobre la solicitud del Estado Parte de que se revise la admisibilidad y exposición en cuanto al fondo de la comunicación**

9.1 Mediante su exposición de 30 de noviembre de 2006, los autores sostienen que ni la hija de la víctima ni los autores tenían la intención de que el Tribunal Constitucional revisara las disposiciones jurídicas, moción que se consideraría inadmisibile, y habrían carecido de entidad para presentar ese tipo de acciones ante el Tribunal Constitucional. Los autores señalan que la principal argumentación de la comunicación es que no se aplicaron ciertas disposiciones jurídicas, y no que habría que enmendar o rechazar esas disposiciones. Además, los autores afirman que sus sugerencias para mejorar las leyes existentes y las medidas de cumplimiento

---

<sup>16</sup> Para ilustrar la eficacia de las medidas que se aplican, el Estado Parte presenta las estadísticas sobre órdenes de prohibición de ingresar en el hogar común y otras medidas jurídicas.

jamás podrían haberse realizado mediante un recurso de amparo constitucional. Por lo tanto, no debe considerarse la presentación de un recurso de amparo constitucional como un recurso nacional con arreglo a los propósitos del párrafo 1 del artículo 4 del Protocolo Facultativo.

9.2 Los autores señalan que el Estado Parte ha hecho referencia a enmiendas de disposiciones jurídicas que entraron en vigor años después del asesinato de Fatma Yildirim.

9.3 Los autores sostienen que el Estado Parte no ha asumido la responsabilidad por los fracasos de las autoridades y los funcionarios. El Estado Parte sigue opinando que arrestar y detener a Irfan Yildirim habría sido una violación desproporcionada de sus derechos porque no tenía antecedentes penales y estaba socialmente integrado. Los autores afirman que el Estado Parte tendría que haber realizado una evaluación completa sobre el grado de peligrosidad de Irfan Yildirim, y haber tenido en cuenta las numerosas amenazas y agresiones que había realizado. En cuanto a su integración social, los autores señalan que Irfan Yildirim no es ciudadano austriaco y que, al dejar de estar casado con Fatma Yildirim, habría perdido su permiso de residencia. Además, el Estado Parte debería que haber tenido en cuenta las circunstancias sociales y psicológicas del caso.

9.4 Los autores impugnan el argumento del Estado Parte de que no había razón suficiente para detener a Irfan Yildirim. Los autores sostienen que el riesgo de que cometiera delitos iguales o semejantes habría justificado la detención. Este caso revela que cualquier sitio puede pasar a ser un lugar del delito con la presencia de un delincuente peligroso. Por lo tanto, los autores consideran que el uso exclusivo de recursos civiles no resulta adecuado porque no impiden la comisión o repetición de delitos por parte de delincuentes violentos muy peligrosos.

9.5 Los autores destacan que el portavoz del Ministro de Justicia, en junio de 2005, durante una entrevista por

televisión, dijo que “desde un punto de vista retroactivo” el Fiscal evaluó el caso erróneamente al no solicitar la detención de İrfan Yildirim.

9.6 Los autores ponen de relieve ciertas deficiencias del sistema de protección. Una de ellas es que la policía y los fiscales no pueden comunicarse entre sí con suficiente rapidez. Otra deficiencia es que los expedientes policiales relativos a la violencia doméstica no están a disposición de los funcionarios que intervienen en los servicios de llamadas de emergencia. Los autores denuncian también la falta de comunicación sistemáticamente coordinada e institucionalizada entre el Fiscal y el Tribunal de Familia. Sostienen también que la financiación del Gobierno sigue siendo insuficiente para proporcionar atención a todas las víctimas de la violencia doméstica.

9.7 Los autores sostienen que no resulta razonable esperar que las víctimas de la violencia, teniendo en cuenta su estado mental, proporcionen, en una llamada de emergencia, toda la información que pueda resultar pertinente. Además, respecto del caso que se examina, el alemán no era el idioma materno de Fatma Yildirim. Los autores afirman que las autoridades deberían reunir de forma sistemática datos sobre los delincuentes violentos y peligrosos a los que, en una emergencia, se pueda acceder desde cualquier lugar.

### **Observaciones adicionales del Estado Parte**

10.1 En su exposición de 19 de enero de 2007, el Estado Parte señala que, el 21 de octubre de 2005, el Tribunal Civil Regional de Viena desestimó la acción judicial de responsabilidad de Melissa Özdemir, hija menor de Fatma Yildirim (representada por su padre Rasim Özdemir). El Tribunal no consideró que los órganos competentes del Estado hubiesen cometido acto ilegal o culpable alguno. El 30 de mayo de 2006, el Tribunal de Apelación de Viena confirmó la decisión y, de esa forma, la decisión pasó a ser definitiva.

10.2 El Estado Parte declara que, en caso de que Fatma Yildirim hubiese considerado ilegales las acciones del Fiscal responsable, habría tenido derecho a presentar una denuncia con arreglo a la sección 37 de la Ley de la fiscalía pública (Staatsanwaltschaftsgesetz) ya sea ante el responsable de la Fiscalía Pública de Viena, la Fiscalía Pública Superior o el Ministerio Federal de Justicia. No existen requisitos oficiales y las denuncias pueden presentarse por escrito, por correo electrónico, por fax o por teléfono.

10.3 El Estado Parte indica que las personas que viven o han vivido con un maltratador en una relación familiar o de tipo familiar con arreglo al artículo 382b de la Ley de ejecución de sentencias, pueden solicitar una medida cautelar de protección contra la violencia doméstica cuando han tenido lugar agresiones físicas, amenazas de agresiones físicas o cualquier conducta que afecte gravemente a la salud mental de la víctima, y cuando el hogar satisfaga las urgentes necesidades de alojamiento del solicitante. Puede ordenarse al autor del delito que abandone la vivienda y sus inmediaciones y prohibírsele el regreso. Si los encuentros posteriores pasan a ser inaceptables, puede prohibirse al autor del delito su acceso a determinados lugares y puede ordenársele que evite encuentros y contactos con el solicitante en la medida en que ello no perjudique a importantes intereses del autor del delito. En los casos en que se ha dictado una medida cautelar, las autoridades de seguridad pública pueden determinar la necesidad de dictar también una orden de expulsión (Wegweisung) como medida preventiva.

10.4 El Estado Parte afirma que pueden dictarse medidas cautelares durante las actuaciones en materia de divorcio, actuaciones de anulación de matrimonio, y durante actuaciones para determinar la división de bienes conyugales o el derecho de utilización de la vivienda. En esos casos, la medida cautelar es válida hasta la conclusión de las actuaciones. Si no hay actuaciones de ese tipo pendientes, puede dictarse una medida cautelar por un máximo de tres meses. Una orden de

expulsión y prohibición de regresar vence tras 10 días, pero puede extenderse por otros 10 días si se presenta una solicitud de medida cautelar.

## **Revisión de la admisibilidad**

11.1 De conformidad con el párrafo 2 del artículo 71 de su reglamento, el Comité ha revisado la comunicación a la luz de toda la información que las partes han puesto a su disposición, de acuerdo con el párrafo 1 del artículo 7 del Protocolo Facultativo.

11.2 En cuanto al pedido del Estado Parte de que se revise la admisibilidad teniendo en cuenta que los herederos de Fatma Yildirim no utilizaron el procedimiento previsto en el párrafo 1 del artículo 140 de la Constitución Federal, el Comité señala que el Estado Parte no ha presentado nuevos argumentos que puedan alterar la opinión del Comité de que, a la luz de su carácter abstracto, es probable que con ese recurso nacional no pudiera socorrerse eficazmente a la víctima.

11.3 En cuanto a la referencia del Estado Parte a la acción judicial de responsabilidad iniciada por Melissa Özdemir, la hija menor supérstite de Fatma Yildirim, el Comité toma nota de que tanto la decisión del Tribunal de Primera Instancia de 21 de octubre de 2005 como la decisión del Tribunal de Apelación de 31 de marzo de 2006 se adoptaron después de que los autores hubieran presentado la comunicación al Comité y de que la comunicación se hubiera registrado. El Comité señala que el Comité de Derechos Humanos generalmente realiza una evaluación sobre si el autor ha agotado los recursos nacionales en el momento del examen de una comunicación de acuerdo con otros órganos internacionales de adopción de decisiones, salvo en circunstancias excepcionales, ya que “el rechazar una comunicación como inadmisibles cuando se han agotado los recursos nacionales en el momento del examen carecería de sentido, dado que el autor podría simplemente presentar una nueva comunicación relativa a la misma presunta

violación”<sup>17</sup>. A ese respecto, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer señala el artículo 70 de su reglamento (comunicaciones inadmisibles), que le permite revisar las decisiones sobre inadmisibilidad cuando las razones de la inadmisibilidad ya no son válidas. Por lo tanto, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer no revisará su decisión de inadmisibilidad por ese motivo.

11.4 En cuanto al argumento del Estado Parte de que Fatma Yildirim habría podido presentar una denuncia con arreglo al artículo 37 de la Ley de la Fiscalía Pública, el Comité considera que ese recurso –previsto para determinar la legalidad de las medidas oficiales del Fiscal responsable– no puede considerarse como un recurso que pueda socorrer eficazmente a una mujer cuya vida es objeto de una peligrosa amenaza y, por tanto, no debería impedir la admisibilidad de la comunicación.

11.5 El Comité procederá al examen de la comunicación en cuanto al fondo.

## **Examen de la cuestión en cuanto al fondo**

12.1.1 En cuanto a la presunta violación de la obligación del Estado Parte de eliminar la violencia contra la mujer en todas sus formas en relación con Fatma Yildirim, con arreglo a los apartados a) y c) a f) del artículo 2, y al artículo 3 de la Convención, el Comité recuerda su recomendación general 19 sobre la violencia contra la mujer. En esa recomendación general se aborda el tema de si se puede considerar responsables a los Estados Partes de la conducta de agentes no estatales afirmando que “... de conformidad con la Convención, la discriminación no se limita a los actos

---

<sup>17</sup> Véase la comunicación No. 1085/2002, Abdelhamid Taright, Ahmed Touadi, Mohamed Remli y Amar Yousfi contra Argelia, opiniones emitidas el 15 de marzo de 2006, párr. 7.3, y la comunicación No. 925/2000, Kuok Koi contra Portugal, decisión de inadmisibilidad adoptada el 22 de octubre de 2003, párr. 6.4.

cometidos por los gobiernos o en su nombre ...” y que “en virtud del derecho internacional y de pactos específicos de derechos humanos, los Estados también pueden ser responsables de actos privados si no adoptan medidas con la diligencia debida para impedir la violación de los derechos o para investigar y castigar los actos de violencia y proporcionar indemnización”.

12.1.2 El Comité observa que el Estado Parte ha creado un modelo amplio para hacer frente a la violencia doméstica que incluye legislación, recursos penales y civiles, sensibilización, educación y capacitación, centros de acogida, asesoramiento psicológico para las víctimas de la violencia, y labor con los autores del delito. Sin embargo, para que cada mujer víctima de la violencia doméstica pueda gozar de la realización práctica del principio de igualdad entre hombres y mujeres, y de sus derechos humanos y libertades fundamentales, la voluntad política que se expresa en el amplio sistema de Austria antes mencionado debe recibir el apoyo de los agentes estatales que se adhieren a las obligaciones del Estado Parte de proceder con la debida diligencia.

12.1.3 En el caso que se examina, el Comité señala la innegable secuencia de acontecimientos que culminaron en el apuñalamiento mortal de Fatma Yildirim, en particular los esfuerzos continuos realizados por Irfan Yildirim para ponerse en contacto con ella y amenazarla de muerte por teléfono y en persona, pese a una medida cautelar que le prohibía regresar a la vivienda de la pareja, sus intermediaciones y el lugar de trabajo de Fatma, así como ponerse en contacto con ella, y a las intervenciones periódicas de la policía. El Comité señala también de que Fatma Yildirim realizó esfuerzos positivos y decididos para tratar de romper los lazos con su cónyuge y salvar su propia vida, como mudarse de la vivienda con su hija menor, establecer contacto periódico con la policía, obtener una medida cautelar y autorizar el procesamiento de Irfan Yildirim.

12.1.4 El Comité considera que los hechos revelan una situación extremadamente peligrosa para Fatma Yildirim de la que las autoridades austríacas tenían conocimiento o deberían haberlo tenido; teniendo en cuenta esa situación, el Fiscal no tendría que haber negado los pedidos de la policía de arrestar a Irfan Yildirim y ubicarlo en un lugar de detención. A ese respecto, el Comité señala que Irfan Yildirim tenía mucho que perder en caso de que su matrimonio terminara en divorcio (su permiso de residencia en Austria dependía de que continuara casado), y que ese hecho podía influir en su grado de peligrosidad.

12.1.5 El Comité considera que el no haber detenido a Irfan Yildirim representa una violación de la obligación del Estado Parte de proceder con la debida diligencia para proteger a Fatma Yildirim. Si bien el Estado Parte sostiene que, en ese momento, una orden de arresto parecía desproporcionadamente invasiva, el Comité opina, como se expresa en sus opiniones sobre otra comunicación relativa a violencia doméstica, que los derechos del autor del delito no pueden dejar sin efecto los derechos humanos a la vida y a la integridad física y mental de la mujer<sup>18</sup>.

12.1.6 Si bien observa que se ha procesado a Irfan Yildirim con todo el rigor de la ley por haber asesinado a Fatma Yildirim, el Comité concluye de todos modos que el Estado Parte violó sus obligaciones con arreglo a los apartados a) y c) a f) del artículo 2, y al artículo 3 de la Convención, en conjunción con el artículo 1 de la Convención y la recomendación general 19 del Comité, así como los derechos correspondientes de la fallecida Fatma Yildirim a la vida y a la integridad física y mental.

12.2 El Comité observa que los autores han denunciado también que el Estado Parte violó los artículos 1 y 5 de la Convención. El Comité declaró en su recomendación general

---

<sup>18</sup> Véase el párrafo 9.3 de las opiniones del Comité sobre la comunicación No. 2/2003, A. T. contra Hungría.

19 que la definición de discriminación que figura en el artículo 1 de la Convención incluye a la violencia basada en el género. Ha reconocido también que existen vinculaciones entre la violencia doméstica y las actitudes tradicionales que consideran a la mujer como una persona subordinada al hombre. Al mismo tiempo, el Comité opina que las presentaciones de los autores de la comunicación y el Estado Parte no merecen conclusiones adicionales.

12.3 Con arreglo al párrafo 3 del artículo 7 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer opina que los hechos que se examinan revelan una violación de los derechos de la fallecida Fatma Yildirim a la vida y la integridad física y mental en virtud de los apartados a) y c) a f) del artículo 2, y el artículo 3 de la Convención, en conjunción con el artículo 1 y la recomendación general 19 del Comité, y formula las siguientes recomendaciones al Estado Parte:

- a) Fortalecer la aplicación y supervisión de la Ley Federal de protección contra la violencia familiar y el derecho penal conexo, procediendo con la debida diligencia para prevenir la violencia contra la mujer y responder a ella y, en caso de que ello no ocurra, imponer las sanciones adecuadas;
- b) Procesar con vigilancia y rapidez a los autores de delitos de violencia doméstica para hacer saber a los delincuentes y al público que la sociedad condena la violencia doméstica, así como para velar por que los recursos penales y civiles se utilicen en los casos en que el autor de un delito de violencia doméstica represente una peligrosa amenaza para la víctima; y velar también por que, en cualquier acción emprendida para proteger a las mujeres contra la violencia, se tenga debidamente en cuenta su seguridad, recalcando que los derechos del agresor no pueden dejar sin efecto los derechos humanos de la mujer a la vida y a la integridad física y mental;

- c) Velar por una mayor coordinación entre los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y los funcionarios judiciales, y velar también por que todos los niveles del sistema de justicia penal (policía, fiscales, magistrados) cooperen habitualmente con las organizaciones no gubernamentales que trabajan para proteger y apoyar a las mujeres víctimas de la violencia basada en el género;
- d) Fortalecer los programas de capacitación y la educación en materia de violencia doméstica para los magistrados, abogados y funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, incluida la formación relativa a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la recomendación general 19 del Comité y el Protocolo Facultativo de la Convención.

12.4 De conformidad con el párrafo 4 del artículo 7, el Estado Parte tendrá debidamente en cuenta las opiniones del Comité, junto con sus recomendaciones, y presentará al Comité, en un plazo de seis meses, una respuesta por escrito en que se incluya toda información o medida adoptada a la luz de las opiniones y recomendaciones del Comité. Se solicita también al Estado Parte que publique las opiniones y recomendaciones del Comité, las haga traducir al alemán, y las distribuya ampliamente para conocimiento de todos los sectores pertinentes de la sociedad.

**Comité para la Eliminación de la Discriminación  
contra la Mujer. Comunicación No. 7/2005,  
Sra. Cristina Muñoz-Vargas y  
Sainz de Vicuña contra España.  
Dictamen adoptado el 09 de agosto de 2007<sup>19</sup>**

<i>Presentada por:</i>	Cristina Muñoz-Vargas y Sainz de Vicuña
<i>Presunta víctima :</i>	La autora
<i>Estado parte:</i>	España
<i>Fecha de la comunicación:</i>	30 de julio de 2004 (comunicación inicial)
<i>Referencias</i>	Transmitidas al Estado Parte el 24 de febrero de 2005 (no publicadas como documento)

*El Comité para la Eliminación de la Discriminación  
contra la Mujer*, establecido en virtud del artículo 17 de  
la Convención sobre la eliminación de todas las formas de  
discriminación contra la mujer,

---

19 Participaron en el examen de la presente comunicación los siguientes miembros del Comité: Sra. Ferdous Ara Begum, Sra. Magalys Arocha Domínguez, Sra. Meriem Belmihoub-Zerdani, Sra. Saisuree Chutikul, Sra. Mary Shanthi Dairiam, Sr. Cees Flinterman, Sra. Naela Mohamed Gabr, Sra. Françoise Gaspard, Sra. Violeta Neubauer, Sra. Pramila Patten, Sra. Silvia Pimentel, Sra. Fumiko Saiga, Sra. Heisoo Shin, Sra. Glenda P. Simms, Sra. Dubravka Šimonović, Sra. Anamah Tan, Sra. Maria Regina Tavares da Silva y Sra. Zou Xiaojiao.

Se incluye en el presente documento el texto de dos opiniones individuales, una firmada por la Sra. Magalys Arocha Domínguez, Sr. Cees Flinterman, Sra. Pramila Patten, Sra. Silvia Pimentel, Sra. Fumiko Saiga, Sra. Glenda P. Simms, Sra. Anamah Tan y Sra. Zou Xiaojiao, y la otra firmada por la Sra. Mary Shanthi Dairiam.

*Reunido el 9 de agosto de 2007*

*Aprueba la siguiente:*

### **Decisión sobre la admisibilidad**

1. La autora de la comunicación de fecha 30 de julio de 2004 es Cristina Muñoz-Vargas y Sainz de Vicuña, de nacionalidad española, quien alega ser víctima de violación por parte de España de los apartados c) y f) del artículo 2<sup>20</sup> de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. La autora está representada por los abogados Carlos Texidor Nachón y José Luis Mazón Costa<sup>21</sup>. La Convención entró en vigor para el Estado Parte el 4 de febrero de 1984 y su Protocolo Facultativo el 6 de octubre de 2001. Al momento de la ratificación, España formuló una declaración en el sentido de que la ratificación no afectaría a las disposiciones constitucionales en materia de sucesión a la Corona española.

### **Los hechos expuestos por la autora**

2.1 La autora es la hija primogénita del Sr. Enrique Muñoz-Vargas y Herreros de Tejada, que poseía el título nobiliario de “Conde de Bulnes”.

2.2 De conformidad con el artículo 5 del Decreto Ley sobre el orden de sucesión de los títulos nobiliarios de 4 de junio de 1948, el primogénito hereda el título, pero la mujer lo hereda

---

<sup>20</sup> La autora es inconsistente en sus referencias a los apartados. En los anexos, se refiere sólo al apartado c) o sólo al apartado f) del artículo 2 y otras veces, a los dos apartados.

<sup>21</sup> Los abogados Carlos Texidor Nachón y José Luis Mazón Costa también representaron a Mercedes Carrión Barcaiztegui (España), quien presentó una comunicación de fecha 8 de marzo de 2001 al Comité de Derechos Humanos con arreglo al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en que alegaba discriminación en la sucesión de títulos nobiliarios (comunicación No. 1019/2001). El Comité de Derechos Humanos declaró el caso inadmisibile (30 de marzo de 2004).

únicamente si no tiene algún hermano menor. Con arreglo a las normas históricas de sucesión, se da preferencia al varón sobre la mujer en la línea ordinaria de sucesión de los títulos nobiliarios.

2.3 El hermano menor de la autora, José Muñoz-Vargas y Sainz de Vicuña, sucedió al título a la muerte de su padre, acaecida el 23 de mayo de 1978. El 30 de diciembre de 1978, pidió que se publicara el real decreto de sucesión. Este decreto apareció publicado con fecha 3 de octubre de 1980.

2.4 El 30 de diciembre de 1988, la autora, como primogénita, entabló una demanda judicial contra su hermano menor José Muñoz-Vargas y Sainz de Vicuña, con el fin de reclamar el título de “Condesa de Bulnes” fundamentándose en el principio de igualdad y no discriminación por razón de sexo proclamado en el artículo 14 de la Constitución española de 1978<sup>22</sup> y en los apartados c) y f) del artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. La autora argumentó que ostentaba el mejor derecho a heredar el título nobiliario como hija primogénita del anterior poseedor del título, y que el artículo 5 del Decreto Ley sobre el orden de sucesión de los títulos nobiliarios de 4 de junio de 1948 debería haberse interpretado a la luz del principio de igualdad y no discriminación por razón de sexo proclamado en el artículo 14 de la Constitución española. La autora se refirió a una sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981 conforme a la cual las normas que hubieran entrado en vigor con anterioridad a la Constitución española debían interpretarse a tenor de ésta y que las normas incompatibles debían revocarse. Se refirió además a una sentencia del Tribunal Supremo de 27 de julio de 1981 según la cual la preferencia masculina en la sucesión de títulos nobiliarios era discriminatoria y, por ende, inconstitucional. Se refirió asimismo a una sentencia del Tribunal Supremo de 7 de diciembre de 1988 de que la Constitución española era de aplicación a la sucesión de títulos nobiliarios.

---

<sup>22</sup> La Constitución española entró en vigor el 29 de diciembre de 1978.

2.5 El 10 de diciembre de 1991, el Juzgado No. 6 de Primera Instancia de Madrid desestimó la demanda de la autora. Consideró que el principio histórico de la preferencia del varón sobre la mujer en la sucesión de títulos nobiliarios era compatible con el principio de igualdad y no discriminación por razón de sexo recogido en el artículo 14 de la Constitución española. Por otra parte, el título había sido adjudicado al hermano de la autora antes de la entrada en vigor de la Constitución de 1978, y la Constitución no era aplicable al Código Civil que reglamentaba esa cuestión.

2.6 La autora interpuso un recurso de apelación ante la Sección 18<sup>a</sup> de la Audiencia Provincial de Madrid que, con fecha 27 de septiembre de 1993, lo desestimó con los mismos argumentos que el Juzgado No. 6 de Primera Instancia de Madrid.

2.7 La autora interpuso un recurso de casación ante el Tribunal Supremo. Después de que se había fijado fecha para una audiencia, la autora pidió que se cambiara porque su abogado no podía asistir por enfermedad. El Tribunal Supremo no accedió a su solicitud y desestimó su recurso con fecha 13 de diciembre de 1997. En su sentencia, el Tribunal Supremo declaró que, pese a haber concluido con anterioridad que la primacía del varón en el orden de sucesión de los títulos nobiliarios era discriminatoria e inconstitucional, esa jurisprudencia había sido derogada en virtud de la sentencia 126/1997 del Tribunal Constitucional de 3 de julio de 1997. Esa sentencia estableció que la primacía del varón en el orden de sucesión de los títulos nobiliarios, prevista en las leyes de 4 de mayo de 1948 y de 11 de octubre de 1820, no era ni discriminatoria ni inconstitucional puesto que el artículo 14 de la Constitución española, que garantizaba la igualdad ante la ley, no era aplicable debido al carácter histórico y simbólico de esos títulos.

2.8 La autora presentó un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional en contra de la sentencia del Tribunal Supremo por cuestiones de procedimiento y de fondo.

La autora sostuvo que lo dispuesto en el artículo 14 de la Constitución debería haberse aplicado a la sucesión al título aun cuando la Constitución no hubiera entrado en vigor en la fecha de fallecimiento de su padre. Insistió en que el título fue transmitido a su hermano mediante real decreto con posterioridad al 29 de diciembre de 1978, es decir, después de la fecha de entrada en vigor de la Constitución de 1978. Afirmó asimismo que la sentencia del Tribunal Supremo violaba el párrafo 1 del artículo 6 y el artículo 14 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y el artículo 1 de su Protocolo Facultativo, al igual que los artículos 1, 2 y 15 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

2.9 Mediante decisión de 20 de mayo de 2002, el Tribunal Constitucional dejó sin efecto la sentencia del Tribunal Supremo de 13 de diciembre de 1997 por estimar que constituía una violación del derecho fundamental a una defensa efectiva y lo remitió al Tribunal Supremo para un nuevo examen.

2.10 El 17 de septiembre de 2002, el Tribunal Supremo pronunció una nueva sentencia en que rechazó las alegaciones de la autora. La sentencia reiteró que el Código Civil reglamentaba la sucesión a los títulos nobiliarios. También señaló que la cuestión de la aplicabilidad del artículo 14 de la Constitución no se planteaba puesto que la fecha de referencia, el 23 de mayo de 1978 cuando había fallecido el padre, precedió a la fecha de entrada en vigor de la Constitución de 1978. El Tribunal Supremo también se refirió a la decisión del Tribunal Constitucional de 3 de julio de 1997 que concluyó que, en vista del carácter honorario e histórico de los títulos, las leyes de 1948 y de 1820 sobre la primacía del varón en el orden de sucesión de los títulos nobiliarios por fallecimiento en la misma línea y grado de parentesco no contravenían las disposiciones del artículo 14 de la Constitución española.

2.11 El 17 de octubre de 2002, la autora interpuso un nuevo recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional aduciendo,

entre otras cosas, que la sentencia del Tribunal Supremo de 17 de septiembre de 2002 violaba el artículo 14 de la Constitución y los artículos 1, 2 y 15 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

2.12 El 24 de marzo de 2003, el Tribunal Constitucional desestimó su recurso de amparo por falta de contenido constitucional.

## **La denuncia**

3.1 La autora argumenta que el Estado Parte discriminó contra ella por motivos de sexo al denegarle el derecho, como hija primogénita, a suceder a su difunto padre en el título de Conde de Bulnes. Alega que la primacía del varón en el orden de sucesión de los títulos nobiliarios constituye una violación de la Convención en general y de su apartado f) del artículo 2 en particular. Afirma que, con arreglo a la Convención, España está obligada a enmendar o revisar las leyes de 4 de mayo de 1948 y de 11 de octubre de 1820 en las que se establece la primacía del varón en el orden de sucesión de los títulos nobiliarios.

3.2 En relación con la admisibilidad de la comunicación, la autora sostiene que ha agotado todos los recursos de la jurisdicción interna. Arguye que, en virtud de la sentencia 126/1997 del Tribunal Constitucional, de 3 de julio de 1997, que resolvió definitivamente el asunto de la primacía del varón en el orden de sucesión de los títulos nobiliarios, no podría prosperar ningún recurso de amparo sobre la cuestión, de modo que se trata de un recurso ineficaz.

3.3 La autora solicita al Comité que concluya que ha habido una violación de la Convención y que ordene al Estado Parte que le brinde un remedio efectivo y que revise asimismo la legislación discriminatoria.

Comentarios del Estado Parte con respecto a la admisibilidad

4. Mediante escrito de fecha 4 de agosto de 2005, el Estado Parte pide que la comunicación se rechace por inadmisibile. Afirma que el Comité de Derechos Humanos ya ha examinado la misma cuestión en sus comunicaciones No. 1008/2001 y No. 1019/2001.

### **Comentarios de la autora acerca de las observaciones del Estado Parte sobre la admisibilidad**

5.1 En su escrito de fecha 25 de octubre de 2005, la autora reconoce que se han presentado casos similares ante el Comité de Derechos Humanos, pero alega que el derecho a la igualdad conforme al artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos no tiene el mismo alcance que el derecho a la igualdad previsto en la Convención, en particular en el artículo 1 y en el apartado f) del artículo 2. Arguye que el objetivo general de la Convención es la erradicación definitiva de la discriminación de que son objeto las mujeres en todas las esferas, incluso en relación con un nomen honoris. Arguye además que no es pertinente la opinión del Comité de Derechos Humanos de que la discriminación de que son objeto las mujeres en la sucesión de los títulos nobiliarios está al margen del ámbito del artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. De acuerdo con la autora, la Convención no impone limitación alguna al derecho a la igualdad en ninguna esfera, incluidas las esferas social, económica, civil y política. Por esa razón, argumenta que su comunicación es admisible.

5.2 La autora reitera su solicitud de que el Comité ordene al Estado Parte que derogue las leyes, los reglamentos y los usos que brindan sustento a un mejor derecho del varón contra la mujer en la sucesión de los títulos nobiliarios. La autora arguye que el hecho de que se haya presentado al Parlamento un proyecto de ley sobre la igualdad entre el hombre y la mujer en el orden de sucesión a los títulos nobiliarios es una confirmación más de que la preferencia de los varones sobre las mujeres es discriminatoria.

### **Información adicional proporcionada por la autora sobre la admisibilidad**

6. El 20 de julio de 2006, la autora presentó información adicional sobre la ley en materia de sucesión a los títulos nobiliarios, que se había publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales de fecha 4 de julio de 2006. La ley se aplicaría únicamente a los recursos que hubieran quedado pendientes en cualquier instancia el 27 de julio de 2005, fecha en que se había presentado el proyecto de ley al Congreso de los Diputados. La autora argumenta que la nueva legislación no se le aplicaría porque antes de esa fecha el Tribunal Constitucional ya se había pronunciado definitivamente sobre su caso. Sostiene que el hecho de que la ley no se aplique en forma retroactiva a la fecha de entrada en vigor de la Convención para España constituye, en sí mismo, una violación a la Convención.

### **Observaciones adicionales del Estado Parte sobre la admisibilidad**

7.1 En su comunicación de 3 de agosto de 2006, el Estado Parte impugna la admisibilidad de la comunicación al argumentar que la autora no agotó todos los recursos de la jurisdicción interna, que la misma cuestión ya ha sido sometida a otro procedimiento de examen o arreglo internacionales y que la comunicación es inadmisibile *ratione temporis*.

7.2 Con respecto al agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna, el Estado Parte afirma que aún está en curso ante el Tribunal Constitucional un recurso de amparo interpuesto por la solicitante. El Estado Parte sostiene que un recurso de esa índole sería verdaderamente efectivo. El Estado Parte también cuestiona la afirmación de la autora de que un recurso de amparo presentado por ella sobre la cuestión de la sucesión de los títulos nobiliarios se volvió ineficaz en virtud de la sentencia 126/1997 del Tribunal Constitucional, de 3 de julio de 1997. El Estado Parte sostiene que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional no es estática y que va evolucionando

con el tiempo. El Estado Parte considera, por consiguiente, que el Tribunal Constitucional podría revisar su jurisprudencia a la luz de la realidad social del momento o por cambios en su composición. Señala que la autora no alegó que este recurso se prolongara injustificadamente.

7.3 El Estado Parte observa, además, que con la promulgación de la nueva legislación relativa a la sucesión de los títulos nobiliarios, la autora se beneficiaría de un recurso adicional de la jurisdicción interna. El Estado Parte asegura que, una vez que entre en vigor, esta nueva ley será aplicable al caso de la autora porque su recurso de amparo sigue en curso y la nueva ley se aplicará de forma retroactiva a todos los procedimientos judiciales que hayan quedado pendientes al 27 de julio de 2005. Considera además que la entrada en vigor de la nueva ley también puede influir en el Tribunal Constitucional para que se pronuncie sobre el recurso de amparo de la autora.

7.4 El Estado Parte alega además que la comunicación es inadmisibles de conformidad con el apartado a) del párrafo 2 del artículo 4 del Protocolo Facultativo debido a que la misma cuestión ya ha sido examinada con arreglo a otro procedimiento de examen o arreglo internacionales. En concreto, el Comité de Derechos Humanos examinó dos casos similares (las comunicaciones No. 1008/2001 y No. 1019/2001) en que las solicitantes alegaron que la ley que regulaba la sucesión de títulos nobiliarios era discriminatoria ya que se privilegiaba como heredero al varón en detrimento de la mujer. El Estado Parte señala que en ambos casos el Comité de Derechos Humanos concluyó que las reclamaciones eran incompatibles *ratione materiae* con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y declaró que las comunicaciones eran inadmisibles, debido a que los títulos nobiliarios estaban al margen de los valores subyacentes a los principios de igualdad ante la ley y no discriminación protegidos por el artículo 26 del Pacto. En consecuencia, el Estado Parte afirma que los títulos nobiliarios no constituyen un derecho

humano ni una libertad fundamental conforme al artículo 1 de la Convención, leído junto con el artículo 2 del Protocolo Facultativo. El Estado Parte aduce además que la misma cuestión ya ha sido examinada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos<sup>23</sup> y su conclusión ha sido similar, es decir, que la reclamación es incompatible *ratione materiae* con el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales. Argumenta por último que el hecho de que en las Cortes Generales se esté examinando un proyecto de ley sobre la cuestión no constituye un reconocimiento de una violación por el Estado Parte de las obligaciones internacionales que le impone la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. La doctrina y la jurisprudencia indican que el derecho a suceder a un título nobiliario no es un derecho humano ni una libertad fundamental y rebasa el ámbito de aplicación de los instrumentos de derechos humanos (el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer). Según el Estado Parte, la sucesión a los títulos nobiliarios es un “derecho natural” sujeto a reglamentos de otro tipo. Por lo tanto, la redacción de una nueva ley está al margen de las obligaciones internacionales del Estado Parte en relación con la igualdad entre el hombre y la mujer.

7.5 El Estado Parte alega también que los hechos objeto de la comunicación sucedieron antes de que el Protocolo Facultativo entrara en vigor para España el 6 de octubre de 2001, y antes también de la entrada en vigor de la propia Convención. Argumenta además que la posesión de un título nobiliario no tiene efectos legales. El Estado Parte sostiene, en consecuencia, que la comunicación de la autora es inadmisibile

---

<sup>23</sup> Véase *De la Cierva Osorio de Moscoso y otros c. España*, comunicaciones Nos. 41127/98, 41503/98, 41717/98 y 45726/99, decisión de inadmisibilidad de 28 de octubre de 1999, en que el Tribunal reitera que el artículo 14 se refiere únicamente a la discriminación que afecta a los derechos y libertades garantizados por la Convención y sus Protocolos. El Tribunal ha concluido que las reclamaciones son incompatibles con la Convención *ratione materiae*.

de conformidad con el apartado e) del párrafo 2 del artículo 4 del Protocolo Facultativo.

### **Nuevos comentarios de la autora sobre las observaciones adicionales del Estado Parte acerca de la admisibilidad**

8.1 La autora sostiene que la idea del Estado Parte de que su recurso de amparo sigue pendiente ante el Tribunal Constitucional tal vez se base en una mala interpretación de la parte pertinente de la comunicación de la autora. Con fecha 24 de marzo de 2003, el Tribunal había desestimado en efecto su recurso de amparo por falta de contenido constitucional. Desde entonces, la autora no había interpuesto ningún otro recurso. Aun en el caso de que ese recurso estuviera pendiente, la autora alegraría que no constituía un recurso efectivo. Si bien existía la posibilidad de que el Tribunal Constitucional cambiara su jurisprudencia, el cambio no surtiría efecto para la autora debido a que su caso había quedado definitivamente resuelto y no había recurso disponible para reactivar o volver a plantear la cuestión porque hubiera cambiado la jurisprudencia. Por consiguiente, la autora reitera que ha agotado todos los recursos disponibles de la jurisdicción interna.

8.2 La autora afirma que no podrá beneficiarse de ningún procedimiento adicional previsto en la nueva legislación en materia de sucesión de títulos nobiliarios porque la ley no será aplicable en su caso. Como lo ha reconocido el Estado Parte, la nueva legislación se aplicará de forma retroactiva sólo a las causas que hayan estado pendientes al 27 de julio de 2005. Su caso quedó cerrado el 24 de marzo de 2003 cuando el Tribunal Constitucional desestimó su recurso de amparo.

8.3 La autora reitera que las dos comunicaciones presentadas al Comité de Derechos Humanos se basaron en el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (derecho a la igualdad), que es más restrictivo que el artículo 1 y el apartado f) del artículo 2 de la Convención.

El propósito de ésta es erradicar la discriminación de que son objeto las mujeres en todas las esferas de la vida, sin ninguna limitación (artículo 1). Por lo tanto, la misma cuestión no ha sido examinada con arreglo a otro procedimiento de examen o arreglo internacionales. Por las mismas razones, tampoco se debe considerar que la petición presentada al Tribunal Europeo de Derechos Humanos sea la misma cuestión que una comunicación presentada al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

8.4 La autora sostiene que la nueva ley era un reconocimiento implícito y explícito de que las leyes vigentes eran discriminatorias, debido a que la nueva ley tenía como único propósito erradicar la falta de igualdad entre la mujer y el hombre en lo relativo a la transmisión de títulos nobiliarios y adecuarse a la Convención, como se explica en su preámbulo. Sin embargo, el Estado Parte no ha adoptado ninguna medida para remediar la discriminación sufrida, como en el caso de la autora.

8.5 La autora argumenta que su comunicación no es inadmisibile *ratione temporis* porque su caso seguía pendiente cuando el Protocolo Facultativo entró en vigor para España en 2001. Se convirtió en cosa juzgada el 24 de marzo de 2003. Alega además que la discriminación sigue surtiendo efecto en la actualidad y rechaza la afirmación del Estado Parte de que los títulos nobiliarios no entrañan ningún tipo de privilegio.

### **Observaciones complementarias de la autora**

9. En una comunicación de fecha 8 de noviembre de 2006, la autora afirma que la ley sobre la igualdad entre el hombre y la mujer en lo relativo a la sucesión de los títulos nobiliarios ha aparecido publicada en el Boletín Oficial de 31 de octubre de 2006 y entrará en vigor el 20 de noviembre de 2006. Reitera que, habida cuenta de las disposiciones sobre transición, la nueva ley no será aplicable en su caso. La autora alega que el Estado Parte ha violado la Convención puesto que en la nueva

ley no se prevén recursos efectivos para las causas sobre las que ya se hubiera dictado una resolución judicial definitiva antes del 27 de julio de 2005.

### **Observaciones complementarias del Estado Parte**

10. Mediante una comunicación de fecha 16 de noviembre de 2006, el Estado Parte reitera que la misma cuestión ya ha sido examinada por el Comité de Derechos Humanos. Sostiene además que por certeza jurídica era necesario evitar una situación en que todos los títulos nobiliarios quedaran abiertos a un nuevo examen, en especial porque esos títulos carecían de contenido jurídico o material, como lo habían señalado el Tribunal Constitucional, el Comité de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En su escrito de 22 de diciembre de 2006, el Estado Parte confirma la entrada en vigor de la ley sobre la igualdad entre el hombre y la mujer en lo relativo a la sucesión de los títulos nobiliarios y reitera que los criterios temporales establecidos para la aplicación retroactiva de la ley son razonables y necesarios para evitar un estado de incertidumbre jurídica.

### **Deliberaciones del Comité relativas a la admisibilidad de la comunicación**

11.1 De conformidad con el artículo 64 de su reglamento, el Comité decidirá si la comunicación es admisible o inadmisible conforme al Protocolo Facultativo.

11.2 De conformidad con el artículo 66 de su reglamento, el Comité tal vez decida examinar la cuestión de la admisibilidad y del fondo de una comunicación por separado.

11.3 El Comité observa que el Estado Parte alega que la comunicación es inadmisibile con arreglo al apartado e) del párrafo 2 del artículo 4 del Protocolo Facultativo puesto que los hechos objeto de la comunicación sucedieron antes de que el Protocolo Facultativo entrara en vigor para España el 6 de

octubre de 2001, y antes también de la entrada en vigor de la propia Convención, el 4 de febrero de 1984. La autora refuta ese argumento por que su caso seguía pendiente cuando el Protocolo Facultativo entró en vigor para España y se convirtió en cosa juzgada en 24 de marzo de 2003 cuando el Tribunal Constitucional desestimó su recurso de amparo. El Comité observa el argumento del Estado Parte de que la posesión de un título nobiliario no tiene efectos legales. También observa que la autora alega que la discriminación sigue surtiendo efecto en la actualidad y que la autora rechaza la afirmación del Estado Parte de que los títulos nobiliarios no entrañan ningún tipo de privilegio.

11.4 El Comité declarará inadmisibile toda comunicación con arreglo al apartado e) del párrafo 2 del artículo 4 del Protocolo Facultativo cuando los hechos objeto de la comunicación hayan sucedido antes de la fecha de entrada en vigor del presente Protocolo para el Estado Parte interesado, salvo que esos hechos continúen produciéndose después de esa fecha. En otras palabras, el Comité no puede examinar el fondo de presuntas violaciones que hayan tenido lugar antes de que el Protocolo Facultativo entrara en vigor para el Estado Parte, salvo que esas presuntas violaciones continúen produciéndose después de la entrada en vigor del Protocolo Facultativo<sup>24</sup>.

11.5 El fundamento en que se sustenta el apartado e) del párrafo 2 del artículo 4 es que un tratado no es aplicable a situaciones que ocurrieron o hayan dejado de existir antes de la entrada en vigor del tratado para el Estado interesado. El Comité observa que la denuncia de la autora de discriminación por motivos de sexo deriva del hecho de que su hermano menor sucedió al título mediante un real decreto publicado el 3 de octubre de 1980, tras la muerte del padre de ambos, acaecida el 23 de mayo de 1978. El Comité observa que este hecho tuvo

---

<sup>24</sup> En la comunicación No. 871/1999, el Comité de Derechos Humanos declaró que “Por violación persistente se entiende la reafirmación, mediante un acto o de manera implícita, de las violaciones cometidas con anterioridad por el Estado Parte”.

lugar cuando la Convención todavía no había entrado en vigor a nivel internacional y mucho antes de que fuera ratificada por el Estado Parte el 4 de febrero de 1984. Entonces tampoco se había aprobado todavía el Protocolo Facultativo. Considera que el hecho pertinente, y por ende la determinación del momento en relación con el apartado e) del párrafo 2 del artículo 4, es en qué momento se adjudicó al hermano de la autora el derecho de sucesión al título nobiliario del padre de ambos. Ese hecho ocurrió el 3 de octubre de 1980, fecha en que se publicó el real decreto de sucesión. El Comité considera que este hecho, que es el fundamento de la denuncia de la autora, ocurrió y terminó en el momento en que se publicó el decreto y, como tal, no es de carácter continuo. El Comité observa además que el hermano de la autora sucedió al título de conformidad con la legislación vigente a la sazón. En consecuencia, el Comité considera que cualquier efecto que la discriminación contra la mujer consagrada en la legislación española de esa época haya podido tener en la vida de la autora no justifica la derogación del real decreto de sucesión en la actualidad. Por todas estas razones, el Comité no puede sino concluir que los hechos objeto de la comunicación ocurrieron antes de la entrada en vigor del Protocolo Facultativo para el Estado Parte y no son de carácter continuo. Por consiguiente, declara inadmisibles la comunicación *ratione temporis* con arreglo al apartado e) del párrafo 2 del artículo 4 del Protocolo Facultativo.

11.6 El Comité no ve ninguna razón para concluir que la comunicación es inadmisibles por cualquier otro motivo.

11.7 En consecuencia, el Comité decide: a) Que la comunicación es inadmisibles *ratione temporis* con arreglo al apartado e) del párrafo 2 del artículo 4 del Protocolo Facultativo; b) Que se comunique la presente decisión al Estado Parte y a la autora.

**Opiniones individuales de los miembros del  
Comité Magalys Arocha Domínguez, Cees  
Flinterman, Pramila Patten, Silvia Pimentel, Fumiko  
Saiga, Glenda P. Simms, Anamah Tan y Zou  
Xiaoqiao (concurrentes)**

12.1 Si bien estamos de acuerdo con la conclusión de que la comunicación es inadmisibles, no estamos de acuerdo con la mayoría en lo que respecta a las razones de la inadmisibilidad. En nuestra opinión, la comunicación debía haber sido declarada inadmisibles en virtud del apartado b) del párrafo 2 del artículo 4 del Protocolo Facultativo por que es incompatible con las disposiciones de la Convención.

12.2 De conformidad con el apartado b) del párrafo 2 del artículo 4 del Protocolo Facultativo, el Comité declarará que una comunicación es inadmisibles cuando sea incompatible con las disposiciones de la Convención. Señalamos que la comunicación se refiere a una mujer que, en virtud de una ley que ulteriormente se enmendó, no podía suceder a un título de nobleza hereditario, en cambio su hermano menor sí. Recordamos que la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer protege el derecho de las mujeres a vivir libres de todas las formas de discriminación, obliga a los Estados Partes a asegurar la realización del principio de la igualdad del hombre y la mujer en la práctica y estipula los criterios normativos de la igualdad y la no discriminación en todas las esferas. Con tal objeto, en la Convención se da una definición amplia de la discriminación contra la mujer, como “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera” (artículo 1). No cabe duda alguna en el presente caso que el título nobiliario es de carácter puramente simbólico y honorario, y que carece

de todo efecto legal o material. Por consiguiente, consideramos que las reclamaciones relacionadas con la sucesión de los títulos nobiliarios no son compatibles con las disposiciones de la Convención, que es proteger a las mujeres contra toda discriminación que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en todas las esferas. En consecuencia, concluimos que la comunicación de la autora es incompatible con las disposiciones de la Convención, conforme al apartado b) del párrafo 2 del artículo 4 del Protocolo Facultativo.

*(Firmado)* Magalys Arocha  
Domínguez

*(Firmado)* Fumiko  
Saiga

*(Firmado)* Cees Flinterman

*(Firmado)* Glenda P.  
Simms

*(Firmado)* Pramila Patten

*(Firmado)* Anamah Tan

*(Firmado)* Silvia Pimentel

*(Firmado)* Zou  
Xiaoqiao

### **Opinión individual del miembro del Comité Mary Shanthi Dairiam (discrepante)**

13.1 En su reunión de 9 de agosto de 2007, el Comité sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (el Comité) decidió declarar inadmisibles la comunicación 7/2005 con arreglo al artículo 4 del Protocolo Facultativo. En esta comunicación, la autora alega que el Estado parte discriminó contra ella por motivos de sexo al negarle el derecho, como hija primogénita, a suceder a su difunto padre en el título de Conde de Bulnes. Alega que la primacía del varón en el orden de sucesión de los títulos nobiliarios constituye una violación de la Convención en general y de su apartado f) del

artículo 2 en particular. En la decisión del Comité, adoptada por una ajustada mayoría, se señala que la reclamación es inadmisibile *ratione temporis* con arreglo al apartado e) del párrafo 2 del artículo 4 del Protocolo Facultativo. Hubo una opinión concurrente que también consideraba inadmisibile la comunicación, aunque de conformidad con el apartado b) del párrafo 2 del artículo 4, y afirmaba que la comunicación era incompatible con las disposiciones de la Convención.

13.2 El Comité considera que la denuncia de la autora de discriminación por motivos de sexo es inadmisibile *ratione temporis* por que se refiere a la sucesión del hermano menor de la autora al título adjudicado por real decreto el 3 de octubre de 1980, tras la muerte del padre de ambos, acaecida el 23 de mayo de 1978, todo lo cual ocurrió antes de que el Protocolo Facultativo entrara en vigor para España el 6 de octubre de 2001, así como antes de que la Convención entrara en vigor para España el 4 de febrero de 1984. El Comité expresa la opinión de que el hecho de la sucesión del hermano de la autora al título nobiliario ocurrió y terminó el 3 de octubre de 1980, en el momento en que se publicó el decreto, y que no era de carácter continuo<sup>25</sup>. El Comité no ha considerado necesario hallar otros motivos para la inadmisibilidat, de modo que no se aborda la cuestión de si la comunicación es incompatible con las disposiciones de la Convención.

13.3 Las opiniones concurrentes se refieren al artículo 1 de la Convención, que define la discriminación como “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas

---

<sup>25</sup> El Comité se ha referido a la jurisprudencia del Comité que establece que una violación continua debe interpretarse como una reafirmación, mediante un acto o de manera implícita, después de la entrada en vigor del Protocolo Facultativo, de la violación cometida con anterioridad por el Estado Parte, para interpretar el apartado e) del párrafo 2 del artículo 4 del Protocolo Facultativo de la Convención.

política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”. La opinión expresada es que los títulos nobiliarios son de carácter puramente simbólico y honorario, y carecen de todo efecto legal o material. Por consiguiente, las reclamaciones de títulos nobiliarios no son compatibles con las disposiciones de la Convención, ya que la denegación de tales reclamaciones no menoscaba ni anula el ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales por la mujer.

13.4 Soy de la opinión de que la comunicación es admisible. La cuestión en este caso es decidir tanto respecto de la compatibilidad de la comunicación con las disposiciones de la Convención como también respecto del carácter continuo de la violación. Si bien es cierto que el hermano menor de la autora sucedió al título mediante real decreto de sucesión antes de que el Protocolo Facultativo entrara en vigor para España, así como también antes de que la Convención entrara en vigor, se debe aclarar si este hecho se reafirmó después de la entrada en vigor de la Convención y de su Protocolo Facultativo, mediante un acto o de manera implícita (véase la nota al final del documento).

13.5 En primer lugar, reconozco que el derecho a títulos nobiliarios no es un derecho humano fundamental y puede no ser de mayor consecuencia material para la autora. Sin embargo, la legislación y la práctica de los Estados Partes no deben permitir de ningún modo y en ningún contexto el trato diferencial de hombres y mujeres, de manera tal que se establezca la superioridad de los hombres respecto de las mujeres y, al mismo tiempo, la inferioridad de las mujeres respecto de los hombres, que es lo que hace la ley de 4 de mayo de 1948 y 11 de octubre de 1820. La autora alega que ella presentó una demanda judicial ante el Juzgado de Primera Instancia de Madrid y una apelación ante la Audiencia Provincial de Madrid, con el fin de reclamar el título de Condesa de Bulnes, fundando su reclamación en el principio de igualdad y no discriminación por motivos de sexo, proclamado en el artículo 14 de la Constitución de

España. Estos casos fueron desestimados el 10 de diciembre de 1991 y el 27 de septiembre de 1993, respectivamente, por razón de que el principio histórico de la primacía del varón en el orden de sucesión de los títulos nobiliarios era compatible con el principio de igualdad. En mi opinión, la decisión de los tribunales podría interpretarse en el sentido de que tales principios históricos prevalecen sobre la norma de igualdad garantizada en la Constitución. Los tribunales también opinaron que el título había sido adjudicado al hermano de la autora antes de la entrada en vigor de la Constitución de 1978, y la Constitución no era aplicable al Código Civil que regulaba esa cuestión.

13.6 Desearía señalar que estas decisiones de los tribunales de España se adoptaron después de que España pasó a ser parte en la Convención y a pesar de una sentencia del Tribunal Supremo de 2 de febrero de 1981 conforme a la cual las normas que hubieran entrado en vigor con anterioridad a la Constitución española debían interpretarse a tenor de ésta. El recurso de casación interpuesto por la autora fue desestimado el 13 de diciembre de 1997. En su sentencia, el Tribunal Supremo declaró que la primacía del varón en el orden de sucesión de los títulos nobiliarios, prevista en las leyes de 4 de mayo de 1948 y 11 de octubre de 1820, no era ni discriminatoria ni inconstitucional, puesto que el artículo 14 de la Constitución española, que garantizaba la igualdad ante la ley, no era aplicable debido al carácter histórico y simbólico de esos títulos (párrafo 2.7 del texto de la decisión del Comité). La autora ha señalado asimismo que el Tribunal Supremo pronunció otra sentencia, de 17 de septiembre de 2002, en que rechazó las alegaciones de la autora. En la sentencia del Tribunal Supremo también se hace referencia a la decisión 126/1997 del Tribunal Constitucional de julio de 1997 que concluyó que, en vista del carácter honorario e histórico de los títulos, las leyes de 1948 y 1820 sobre la primacía del varón en el orden de sucesión de los títulos nobiliarios por fallecimiento en la misma línea y grado de parentesco no contravenían las disposiciones del artículo 14 de la Constitución española (párrafo 2.10 del texto

de la decisión del Comité). La autora presentó un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, que fue desestimado el 24 de marzo de 2004 (párrafo 2.12 del texto de la decisión del Comité).

13.7 Lo que es preciso observar a este respecto es que cuando la legislación española, aplicada por los tribunales españoles, prevé excepciones a la garantía constitucional de la igualdad sobre la base de la historia o la consecuencia inmaterial percibida de un trato diferencial, se viola, en principio, el derecho de la mujer a la igualdad. Tales excepciones minan el progreso social hacia la eliminación de la discriminación contra la mujer valiéndose de los mismos procesos legales destinados a promover ese progreso, reafirman la superioridad del hombre y el statu quo. Esto no se debería tolerar ni condonar invocando como justificación la cultura y la historia. Tales intentos no reconocen el derecho inalienable a la no discriminación por motivos de sexo, que es un derecho autónomo. Si este derecho no se reconoce en principio, independientemente de sus consecuencias materiales, se contribuye a mantener una ideología y una norma que reafirman la inferioridad de la mujer y se podría acabar negando otros derechos que son mucho más sustantivos y materiales.

13.8 Como se ha reconocido, el título nobiliario no es un derecho humano. De hecho, en diferentes circunstancias no se deberían apoyar esas jerarquías sociales. Mi defensa no se centra en el derecho de la autora a un título nobiliario sino en el reconocimiento del elemento de discriminación contra la mujer en la distribución de privilegios sociales utilizando la legislación y los procesos legales. La autora sostiene que ella tenía razón respecto del carácter discriminatorio de la ley de sucesión de títulos nobiliarios puesto que el Estado Parte modificó esta ley en 2006 para dar iguales derechos de sucesión a hombres y mujeres.

13.9 El Comité de Derechos Humanos en su observación general No. 28 sobre la igualdad de derechos de hombres y mujeres ha señalado lo siguiente:

“La desigualdad que padecen las mujeres en el mundo en el disfrute de sus derechos está profundamente arraigada en la tradición, la historia y la cultura, incluso en las actitudes religiosas.”

Esta declaración nos recuerda que la ideología de la subordinación de las mujeres basada en la historia, la cultura y la religión se ha manifestado en formas materiales y ha dado lugar a la desigualdad. El espíritu y el propósito de la Convención es la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y el logro de la igualdad de la mujer. Con este propósito, la Convención reconoce, en el apartado a) del artículo 5, los efectos negativos de un comportamiento basado en la cultura, la costumbre, la tradición y la adjudicación de funciones estereotípicas que reafirman la inferioridad de la mujer. La Convención considera que este es un impedimento para el logro de la igualdad de la mujer, que debe ser eliminado del comportamiento de agentes tanto públicos como privados. No es necesario demostrar la consecuencia material inmediata de tales patrones de comportamiento. Habida cuenta de su mandato, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, más que ningún otro órgano creado en virtud de un tratado, debe usar un enfoque amplio en su interpretación y su reconocimiento de las violaciones del derecho de la mujer a la igualdad, ir más allá de las consecuencias evidentes de los actos de discriminación y reconocer los peligros de la ideología y las normas que subyacen a tales actos. La lectura textual del artículo 1 de la Convención que se hace en la opinión concurrente, en que se establece que las reclamaciones de títulos nobiliarios no son compatibles con las disposiciones de la Convención puesto que la denegación de tales reclamaciones no anula ni menoscaba el ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales por la mujer, no se tiene en cuenta el propósito ni el espíritu de la Convención. En consecuencia, concluyo que la reclamación es compatible con las disposiciones de la Convención.

13.10 En lo que respecta a la cuestión del carácter continuo de la violación, soy de la opinión de que ha habido afirmaciones

de la anterior violación después de la entrada en vigor del Protocolo Facultativo para España el 6 de octubre de 2001. Por lo tanto, la violación es de carácter continuo. La publicación del real decreto de sucesión y la adjudicación del título nobiliario al hermano de la autora, que es el motivo de la reclamación de la autora, tuvieron lugar el 3 de octubre de 1980, antes de la entrada en vigor de la Convención y del Protocolo Facultativo. No obstante, en mi opinión, la violación no terminó entonces, como se establece en la decisión del Comité. La autora había iniciado una acción judicial en relación con la adjudicación del título nobiliario el 30 de diciembre de 1988 y esta acción fue seguida de una serie de recursos, todos los cuales fueron desestimados. Los últimos dos recursos presentados ante el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional fueron desestimados el 17 de septiembre de 2002 y el 24 de marzo de 2003, respectivamente. Es preciso considerar que el sobreesimiento de estos recursos afirmó la anterior violación del Estado Parte mediante un acto<sup>26</sup>, ya que se continuó negando la reclamación de la autora al título nobiliario y se afirmó la primacía del varón en el orden de sucesión a los títulos nobiliarios, prevista en las leyes de 4 de mayo de 1948 y 11 de octubre de 1820. Afirmó asimismo que estas leyes no son discriminatorias ni inconstitucionales ya que el artículo 14 de la Constitución española, que garantiza la igualdad ante la ley, no es aplicable en vista del carácter histórico y simbólico de esos títulos. Un fundamento semejante de la decisión sobre el carácter continuo de la violación, en que una violación anterior se afirma posteriormente mediante una sentencia judicial, es respaldado por la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos<sup>27</sup>. Sobre esta base, concluyo que la violación que es motivo de la reclamación de la autora es de carácter continuo.

---

<sup>26</sup> *Ibíd.*

<sup>27</sup> Véanse *Nallararatnam Singarasa c. Sri Lanka*, caso No. 1033/2001, dictamen adoptado el 21 de julio de 2004; *Alexander Kouidis c. Grecia*, caso No. 1070/2002, dictamen adoptado en marzo de 2006.

13.11 Por lo tanto, concluyo que la reclamación es admisible tanto *ratione materiae* como *ratione temporis*.

13.12 La autora solicita al Comité que concluya que ha habido una violación de la Convención y que ordene al Estado Parte que le brinde un remedio efectivo y que revise asimismo la legislación discriminatoria.

13.13 En lo que respecta a la solicitud de la autora, considero que hay una violación de la Convención en general. En cuanto a la modificación de la legislación en cuestión, el Estado Parte ya la ha introducido. Es posible que no se acceda a la solicitud de la autora de un remedio efectivo. Reconozco que hubo discriminación contra la autora en la legislación española de entonces, pero esto no justificaría la derogación de un real decreto en el presente. Cabe esperar que la autora se sienta reivindicada por el reconocimiento de que en efecto hubo discriminación contra ella.

(Firmado) Mary Shanti Dairiam

**Comité para la Eliminación de la Discriminación  
contra la Mujer. Comunicación No. 8/2005, Sra.  
Rahime Kayhan contra Turquía.  
Dictamen adoptado el 27 de enero de 2006**

<i>Presentada por:</i>	Rahime Kayhan
<i>Presunta víctima :</i>	La autora (representada por una abogada, la Sra. Fatma Benli
<i>Estado parte:</i>	Turquía
<i>Fecha de la comunicación:</i>	20 de agosto de 2004
<i>Referencia:</i>	Transmitida al Estado parte el 10 de febrero de 2005 (no se publicó como documento)

*El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*, establecido en virtud del artículo 17 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer,

*Reunido* el 27 de enero de 2006,

*Adopta* la siguiente:

### **Decisión sobre la admisibilidad**

1.1 La autora de la comunicación de fecha 20 de agosto de 2004 es la Sra. Rahime Kayhan, nacida el 3 de marzo de 1968 y nacional de Turquía. Afirmar ser víctima de una violación por Turquía del artículo 11 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. La autora está representada por una defensora, la Sra. Fatma Benli, abogada. La Convención y su Protocolo Facultativo entraron en vigor para el Estado parte el 19 de enero de 1986 y el 29 de enero de 2003, respectivamente.

### **Los hechos expuestos por la autora**

2.1 La autora, maestra de religión y ética, está casada y tiene tres hijos, con edades comprendidas entre 2 y 10 años. Desde los 16 años usa un velo que le cubre el pelo y el cuello (pero no el rostro), incluso cuando estudiaba en una universidad estatal.

2.2 El 26 de septiembre de 1991, la autora fue contratada para trabajar en la escuela secundaria estatal Bursa Karacabey Imam Hatip, dependiente del Ministerio de Educación. El 12 de septiembre de 1994 se incorporó a la escuela secundaria Erzurum Imam Hatip, donde dictó clases los cinco años siguientes, hasta que fue transferida a la escuela secundaria de primer ciclo Mehmetcik. Cuando fue nombrada a su primer puesto, la autora ya se cubría la cabeza con un velo, así como cuando fue fotografiada para sus tarjetas de identificación

(por ejemplo, su permiso de conducción y sus tarjetas de identificación de maestra y del seguro médico).

2.3 El 16 de julio de 1999, la autora recibió una advertencia al respecto y posteriormente se le dedujo una parte del salario (1/30) por usar el velo. Interpuso entonces un recurso contra esa sanción pero durante la tramitación del mismo entró en vigor la Ley de amnistía (No. 4455), a raíz de la cual se retiraron de su expediente las advertencias y la sanción.

2.4 El 13 de enero de 2000, la autora recibió un documento en el que se indicaba que se había abierto una investigación sobre una denuncia según la cual ella no respetaba el reglamento relativo a su aspecto personal, entraba al salón de clase con su cabello cubierto, y perturbaba la paz, el orden, el trabajo y la armonía de la institución con objetivos ideológicos y políticos. Se le pidió que presentara una declaración por escrito.

2.5 El 8 de febrero de 2000, la autora se defendió diciendo que no había actuado en absoluto de manera que perturbara la paz y el orden de la institución. Ella había trabajado con empeño durante los ocho últimos años a pesar de tener dos hijos pequeños, nunca había tenido objetivos políticos o ideológicos, había sido elogiada en numerosas ocasiones por los inspectores por su labor docente y era una persona que amaba a su país y apoyaba plenamente a la república y a la democracia. Además, procuraba inculcar en la juventud turca devoción por su país y nación.

2.6 El 29 de marzo de 2000, el Ministerio de Educación informó a la autora de que tenía derecho a examinar su expediente y defenderse oralmente o ser defendida por un abogado.

2.7 La autora respondió enviando las declaraciones juradas de diez personas que afirmaban que las acusaciones e imputaciones contra ella eran falsas. Su abogada presentó declaraciones escritas y orales al Consejo Disciplinario Superior, afirmando que las denuncias contra la autora eran

falsas y que según el informe de la investigación, no había indicios de que “hubiera perturbado la armonía”. Si era castigada, ese castigo representaría una violación de principios del derecho de carácter nacional e internacional, incluida la libertad de trabajo, religión, conciencia, pensamiento y elección. Además, supondría una discriminación y una vulneración del derecho a realizarse como persona física y espiritualmente.

2.8 La autora señala que el 9 de junio de 2000 fue destituida arbitrariamente de su cargo por el Consejo Disciplinario Superior. En la decisión del Consejo se dio a entender que el hecho de que la autora llevara un velo en la cabeza en el aula equivalía a “perturbar la paz, el orden y la armonía laboral” de la institución por medios políticos, según lo dispuesto en el artículo 125E/a de la Ley de los Funcionarios Públicos (No. 657). A consecuencia de lo anterior, la autora perdió de forma permanente su condición de funcionaria pública. Entre otras cosas, perdió su medio de subsistencia en gran medida, las deducciones que se acreditarían a su pensión de jubilación, los intereses sobre su sueldo e ingresos, su subsidio de educación y su seguro médico. Tampoco podría enseñar en una escuela privada si usaba un velo, puesto que se supone que en Turquía las escuelas privadas dependen del Ministerio de Educación Nacional. Nadie querría contratar a una mujer que había recibido la más grave de las sanciones disciplinarias.

2.9 El 23 de octubre de 2000, la autora interpuso un recurso ante el Tribunal Administrativo de Erzurum, exigiendo que se anulase su destitución puesto que no había violado el artículo 125E/a de la Ley de los Funcionarios del Estado al usar un velo. A lo sumo, debía haber sido amonestada o sancionada, no destituida. La autora afirma que la sanción carecía de un fundamento legítimo y no era una intervención necesaria para una sociedad democrática.

2.10 El 22 de marzo de 2001, el Tribunal Administrativo de Erzurum desestimó el recurso y dictaminó que el castigo impuesto a la autora no vulneraba la ley.

2.11 El 15 de mayo de 2001, la autora interpuso un recurso contra la decisión del Tribunal Administrativo de Erzurum y afirmó que para que se aplicara el artículo 125E/a de la Ley de los Funcionarios Públicos (No. 657) era necesario haber cometido un acto concreto contra el orden público y no existía prueba alguna de que la autora hubiera cometido un acto de esa índole. Ella se había cubierto la cabeza, violando así el Reglamento relativo a la indumentaria del personal que trabaja en oficinas y establecimientos públicos.

2.12 El 9 de abril de 2003, el Director del 12° Departamento del Consejo de Estado desestimó dicho recurso y confirmó la sentencia del Tribunal Administrativo de Erzurum, basándose en el hecho de que estaba justificada en el procedimiento y en la ley. La autora fue notificada de la decisión definitiva el 28 de julio de 2003.

## **La denuncia**

3.1 La autora alega ser víctima de una violación por el Estado parte del artículo 11 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Al destituir la y poner fin a su condición de funcionaria pública por haber usado un velo, prenda de uso exclusivo de la mujer, el Estado parte habría violado el derecho de la autora al trabajo, a las mismas oportunidades de empleo que los demás, así como su derecho al ascenso, a la estabilidad en el empleo, a las prestaciones por jubilación y a la igualdad de trato. La autora sería una de más de 1.500 funcionarias públicas que han sido destituidas por usar un velo.

3.2 La autora afirma asimismo que el derecho a su propia identidad personal incluye el derecho a elegir un atuendo islámico sin ser objeto de discriminación. Piensa que la libertad de religión y de pensamiento conllevan el derecho a llevar un velo. Si ella no hubiera considerado el velo algo tan importante y fundamental, no habría comprometido los ingresos y el futuro de su familia. La autora piensa que

el acto de obligarla a elegir entre trabajar y no cubrirse la cabeza vulnera sus derechos fundamentales amparados en las convenciones internacionales. Considera que se trata de una medida injusta, jurídicamente imprevisible, ilegítima e inaceptable en una sociedad democrática.

3.3 La autora alega que la acción seguida contra ella fue arbitraria porque no se basó en ninguna ley ni decisión judicial. El único código en materia de indumentaria es el llamado Reglamento relativo a la indumentaria del personal que trabaja en oficinas y establecimientos públicos, de 25 de octubre de 1982, en cuyo artículo 5 se prohíbe cubrirse la cabeza en el lugar de trabajo. Se alega que ese reglamento ya no se aplica en la práctica y que no se ha amonestado ni disciplinado a las personas que lo desobedecen.

3.4 La autora también alega que el castigo por vulnerar el artículo 125A/g de la Ley de los Funcionarios Públicos (No. 657) sobre la cuestión de la indumentaria es una amonestación (para la primera infracción) y una sanción (para una infracción repetida). A pesar de ello, la autora fue presuntamente castigada por el delito de “perturbar la paz, el orden, y el funcionamiento de las instituciones con objetivos ideológicos y políticos”, sin pruebas de que ella haya cometido ese delito. Por ende, la autora sostiene que las decisiones del Tribunal Administrativo de Erzurum y del Consejo de Estado se basaron en la aplicación de una disposición improcedente. Además, no responden a la pregunta de por qué sus acciones se consideraron acciones de carácter político e ideológico. La autora se pregunta por qué la administración le permitió usar un velo durante nueve años si se trataba de una acción de carácter ideológico.

3.5 El castigo al que la autora se vio sometida restringió su derecho al trabajo, vulneró la igualdad entre los empleados y fomentó un clima de intolerancia en el centro de trabajo, al categorizar a las personas según su indumentaria. Ella alega que si se hubiera tratado de un hombre con ideas similares, no habría sido castigado de esa manera.

3.6 Tras haber sido injustamente expulsada de la administración pública y de la docencia, la autora se ve obligada a interponer recurso ante el Comité y le pide que dictamine que el Estado parte ha vulnerado sus derechos y la ha discriminado por motivos de sexo. Además, pide al Comité que recomiende al Estado parte que modifique el Reglamento relativo a la indumentaria del personal que trabaja en oficinas y establecimientos públicos, impida a las Juntas Disciplinarias Superiores que impongan castigos a menos que se trate de infracciones probadas y concretas, y levante la prohibición de usar el velo.

3.7 Por lo que respecta a la admisibilidad de la comunicación, la autora sostiene que tras el recurso que presentó ante el Consejo de Estado, se han agotado los recursos de la jurisdicción. También afirma que no ha presentado la comunicación a ninguna otra instancia internacional.

### **Observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad de la comunicación**

4.1 En su comunicación de 10 de mayo de 2005, el Estado parte afirma que no se han agotado los recursos internos, pues la autora no ejerció una acción de conformidad con el reglamento sobre reclamaciones y solicitudes presentados por los funcionarios públicos aprobada por decreto 8/5743 del Consejo de Ministros, de 28 de noviembre de 1982 y publicada en la Gaceta Oficial el 12 de enero de 1983. Además, la autora no ejerció una acción ante el Parlamento (Gran Asamblea Nacional) de Turquía con arreglo al artículo 74 de la Constitución, ni empleó el recurso previsto en la sección 3 (Recursos contra decisiones), artículo 54 de la Ley de procedimiento de juicios administrativos.

4.2 El Estado parte sostiene que la misma cuestión ha sido examinada por otra instancia de investigación internacional. En particular, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos examinó un caso similar en que la demandante, Leyla Şahin,

adujo que no había podido concluir sus estudios por llevar velo, lo cual constituye una violación del Convenio Europeo de Derechos Humanos. El Tribunal dictaminó unánimemente que no se había violado el artículo 9 de ese Convenio (libertad de pensamiento, conciencia y religión) y que no era necesario examinar las afirmaciones de que se habían violado los artículos 10 (libertad de expresión), 14 (prohibición de la discriminación) y 2 del Protocolo Facultativo No. 1 de ese Convenio (educación).

4.3 El Estado parte afirma que los hechos sobre los cuales versa la comunicación ocurrieron antes de 2002, año en que entró en vigor el Protocolo Facultativo en Turquía. La autora fue despedida el 9 de junio de 2000, por lo que su comunicación es inadmisibles de conformidad con el apartado e) del párrafo 2 del artículo 4 del Protocolo Facultativo.

4.4 El Estado parte observa además que la comunicación viola el espíritu de la Convención porque sus afirmaciones no son pertinentes para la definición de la discriminación contra la mujer que figura en el artículo 1 de la Convención. La indumentaria de los funcionarios públicos se especifica en el Reglamento relativo a la indumentaria del personal que trabaja en oficinas y establecimientos públicos, preparado de conformidad con la Constitución y las leyes pertinentes. Ese Reglamento se aplica a los funcionarios públicos de ambos sexos, a quienes se aplican las mismas medidas disciplinarias y legales que se aplicaron a la autora, y no hay ningún elemento del Reglamento, ya sea en cuanto al contenido o a la aplicación, que constituya una discriminación contra la mujer. En sus fallos, los tribunales supremos, como el Tribunal constitucional del Consejo de Estado, subrayan la obligación de los funcionarios públicos y otros empleados públicos de cumplir los códigos relativos a la indumentaria. Cuando una persona (hombre o mujer) se incorpora a la administración pública, lo hace en conocimiento de las disposiciones pertinentes de la Constitución, otras leyes y el derecho consuetudinario, y está obligada a respetar el

código de indumentaria. Es evidente que la Sra. Kayhan procedió sistemáticamente en contra de las leyes pertinentes, a saber, el artículo 129 de la Constitución, el artículo 6/1 y 19 de la Ley No. 657 sobre funcionarios públicos y el artículo 5a del Reglamento relativa a la indumentaria del personal que trabaja en oficinas y establecimientos públicos. El tribunal competente decidió que la Sra. Kayhan insistió en presentarse en el trabajo y asistir a sus conferencias con la cabeza cubierta, a pesar de las advertencias y sanciones que ello podría entrañar. En consecuencia, fue separada del servicio de conformidad con el artículo 125/E-a de la Ley No. 657 sobre funcionarios públicos (perturbar la paz y el orden del lugar de trabajo por motivos políticos se ideológicos). Sus creencias religiosas sólo le incumben a ella, que tiene derecho a actuar y a vestirse como desea en privado. No obstante, como funcionaria pública, debe respetar los principios y las normas del Estado. De conformidad con el carácter público de su trabajo, está obligada a observar las leyes y los reglamentos mencionados. No ha habido discriminación al adoptar medidas disciplinarias contra la autora, ni hay contradicciones en la ley. Al aplicar las normas pertinentes y el derecho consuetudinario, no se discrimina entre hombres y mujeres. El Tribunal Constitucional ya ha pronunciado fallos al respecto, los cuales constituyen la base de la aplicación de las leyes y otras normas de Turquía. A la luz de esos fallos, cabe señalar que la prohibición de que las empleadas públicas lleven velo en el lugar de trabajo no constituye una discriminación en su contra, sino que tiene por objeto que se cumplan las leyes y demás reglamentos vigentes. Las normas sobre indumentaria (de hombres y mujeres) en la administración pública están claramente definidas en las disposiciones de las leyes y reglamentos pertinentes. En consecuencia, es sabido que quienes deseen incorporarse a la administración pública han de cumplir normas relativas a la indumentaria.

4.5 Por las razones mencionadas, el Estado parte considera que la comunicación de la autora debe considerarse inadmisibile en el contexto de la discriminación.

## **Observaciones de la autora acerca de las afirmaciones del Estado parte respecto de la admisibilidad de su comunicación**

5.1 La autora sostiene que se dirigió al tribunal administrativo cuando fue despedida, que perdió su condición de funcionaria pública y que apeló al Consejo de Estado cuando el tribunal administrativo falló en su contra. Aduce que el Consejo de Estado es la más alta instancia a la que podía apelar, y que perdió esa apelación. La autora no pudo ejercer una acción para que se dejara sin efecto el código relativo a la indumentaria de los funcionarios públicos porque hay un plazo de 60 días para ejercer esa acción desde el momento en que un reglamento se publica en la Gaceta Oficial o se ha puesto fin al trato considerado discriminatorio. El Reglamento relativo a la indumentaria del personal que trabaja en oficinas y establecimientos públicos se publicó en la Gaceta Oficial el 12 de enero de 1983, cuando la autora tenía 15 años de edad y aún no era funcionaria pública. La autora considera que no tenía necesidad de agotar ese recurso porque ya había emprendido la vía judicial alegando que se le había dispensado un trato injusto.

5.2 La autora afirma que apelar al Parlamento no es un recurso que deba agotar con respecto a la discriminación que padeció porque los recursos deben aportar soluciones exactas y claras no sólo en teoría, sino también en la práctica. Aduce que los únicos recursos que estaba obligada a emplear eran de carácter judicial. La autora sostiene además que no tenía necesidad de recurrir al procedimiento regido por el artículo 54 de la Ley de procedimiento de juicios administrativos. Considera que se trata de un recurso extraordinario porque entraña la revisión de la decisión en cuestión por la misma autoridad que la ha adoptado. En consecuencia, no es posible de hecho obtener un resultado efectivo dirigiéndose al 12° Departamento del Consejo de Estado. A modo de fundamentación, la autora aduce que las demandas de otras dos demandantes, una auxiliar de laboratorio y una enfermera,

fueron desestimadas porque “no había motivo para que fuera corregida la decisión” por el mismo Departamento del Consejo de Estado. La autora considera que ese procedimiento habría sido una pérdida de tiempo y habría entrañado una carga pecuniaria.

5.3 La autora aduce que su denuncia no versa sobre la misma cuestión examinada por otra instancia internacional de investigación o arreglo de controversias. No se ha dirigido a otros órganos internacionales. La demandante ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Leyla Şahin, es otra persona, y el caso tiene características diferentes. El objeto y las características de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y el Convenio Europeo de Derechos Humanos son completamente distintos. Además, el derecho a trabajar no está abarcado en este último instrumento, por lo que presentar una petición ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos no debería considerarse lo mismo que señalar una comunicación a la atención del Comité.

5.4 La autora afirma que su comunicación no tiene plazo, porque el efecto de la discriminación que ha padecido ha continuado después de que entró en vigor en Turquía el Protocolo Facultativo. La autora fue expulsada de la administración pública y nunca podrá volver a asumir sus antiguas funciones. Tampoco puede trabajar de maestra en un colegio privado, se ha visto privada de su seguro social y ha perdido su seguro médico.

5.5 La autora afirma que los derechos cuya violación denuncia son derechos protegidos por la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Sostiene que la discriminación de la que fue objeto ocurrió porque llevaba velo. Probablemente, un empleado o una empleada que violara otra norma del Reglamento relativo a la indumentaria del personal que trabaja en oficinas y establecimientos públicos podría seguir trabajando. El comportamiento de la autora no justificaba su exclusión de

la administración pública. La sanción que debió aplicarse en su caso por desobedecer el código relativo a la indumentaria tendría que haber sido una advertencia o un llamado de atención, pero fue despedida. La autora afirma que la severidad de la sanción es prueba de la discriminación de que ha sido objeto. A su juicio, prohibir el uso del velo niega a la mujer su capacidad de decidir, menoscaba su dignidad y atenta contra la noción de igualdad entre los géneros. Prohibir el uso del velo genera desigualdad entre las mujeres en los ámbitos laboral y educativo.

### **Otras observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad de la comunicación**

6.1 El caso de Leyla Sahin ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la comunicación de la autora son en esencia idénticos, independientemente de que se trate de una estudiante y una maestra, respectivamente. Independientemente del género, las personas gozan de libertad e igualdad para llevar la indumentaria que deseen. En la esfera pública, deben respetar las normas.

6.2 El Estado parte explica que en virtud del derecho administrativo de Turquía, las leyes administrativas crean un nuevo estado de derecho y tienen consecuencias jurídicas inmediatas. Los contenciosos de carácter civil no tienen por efecto la suspensión de las decisiones. Son los tribunales quienes anulan dichas decisiones. La Sra. Kayhan fue despedida el 9 de junio de 2000 por decisión de la Junta Disciplinaria Superior del Ministerio de Educación Nacional. A raíz de esa decisión, perdió su condición de funcionaria pública. Por consiguiente, la fecha pertinente que ha de tenerse en cuenta a la hora de decidir si la comunicación es inadmisibles en virtud de lo dispuesto en el apartado e) del párrafo 2 del artículo 4 del Protocolo Facultativo sería el 9 de junio de 2000, fecha anterior a la entrada en vigor del Protocolo Facultativo en Turquía.

6.3 El Estado parte mantiene que la comunicación es incompatible con las disposiciones de la Convención según lo dispuesto en el apartado b) del párrafo 2 del artículo 4 del Protocolo Facultativo. El Estado parte considera sin fundamento la afirmación de la autora en el sentido de que todavía estaría empleada si hubiera sido un hombre o si no hubiera respetado cualquier otra disposición del código relativo a la indumentaria de los funcionarios públicos. La autora fue despedida porque se descubrió que su postura emanaba de sus opiniones políticas e ideológicas. Las mismas sanciones se aplicarían a los funcionarios públicos de sexo masculino cuyos actos se basaran en motivos políticos e ideológicos. El sexo no es una consideración y no influye en la sanción; por consiguiente, no existe discriminación por motivos de sexo.

6.4 El Estado parte argumenta que no existe discriminación de la mujer en lo que concierne a su participación en la vida social, la educación y la actividad laboral en la esfera pública. Las estadísticas sobre el número y el porcentaje de mujeres que trabajan en escuelas e instituciones académicas corroboran claramente esta afirmación. Muchas mujeres ocupan cargos públicos de alto nivel en calidad de juezas, gobernadoras, administradoras de alto rango, decanas y presidentas de universidades, sin olvidar los cargos de Presidenta del Tribunal Constitucional y Presidenta del Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas de Turquía (TUBITAK).

6.5 El Estado parte afirma que los recursos ordinarios son aquellos que debe interponer un demandante dentro de plazos preestablecidos para recurrir a una decisión o solicitar su reconsideración (“revisión del fallo”). En virtud del artículo 54 de la Ley de procedimiento de juicios administrativos (No. 2577), las partes pueden solicitar una “revisión del fallo” en un plazo de 25 días. Los motivos que justifican la interposición del recurso son: si no se atienden las reclamaciones u objeciones que afectan al fondo del litigio, si existen elementos contradictorios, si existe un error de derecho o un vicio de forma; o si ha existido fraude o falsificación que afecte al fondo

del litigio. Las solicitudes son recibidas por las secciones del Consejo de Estado, las Asambleas Generales de las secciones administrativa, fiscal y de primera instancia y los tribunales administrativos regionales que han dictado las decisiones que se han de revisar. Los jueces que han intervenido en la adopción de una decisión no pueden participar en la revisión de la (misma) decisión.

6.6 Aunque la autora afirma que su recurso ante el Consejo de Estado es suficiente para satisfacer los requisitos del párrafo 1 del artículo 4 del Protocolo Facultativo, por considerar que el recurso de “revisión del fallo” es un recurso extraordinario, el Estado parte argumenta que la “revisión del fallo” es un recurso ordinario del derecho administrativo de Turquía que debe utilizarse después de que una instancia de apelación ha dictado una decisión. El hecho de que la autora considere que el recurso no fue efectivo no es pertinente a la cuestión del agotamiento de los recursos internos y refleja únicamente la opinión personal de su abogada. El Estado parte mantiene que existen dictámenes ejemplares del Consejo de Estado favorables a demandantes que han solicitado una “revisión del fallo” y que la comunicación debe declararse inadmisibles por no haberse agotado los recursos internos.

6.7 Refiriéndose a la afirmación de la autora de que no tenía ni la posibilidad ni el derecho de presentar una reclamación con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento sobre reclamaciones y solicitudes presentadas por los funcionarios públicos, el Estado parte afirma que la afirmación de la autora se basa en una comprensión errónea del procedimiento. La autora parece haber entendido el argumento del Estado parte en el sentido de que ella debía impugnar el Reglamento relativo a la indumentaria del personal que trabaja en oficinas y establecimientos públicos, con miras a conseguir su anulación. El Estado parte explicó que no había sido su intención dar esa impresión y que había argumentado que la autora no hizo uso de una vía de presentación de reclamaciones prevista en el Reglamento sobre reclamaciones y solicitudes presentadas por los funcionarios públicos.

6.8 Con respecto al recurso previsto en el artículo 74 de la Constitución de Turquía, el Estado parte explica que las solicitudes y reclamaciones en relación con autores particulares, el público [en general] o la validez de las medidas adoptadas se presentarán por escrito a las autoridades competentes y a la Gran Asamblea Nacional de Turquía. Asimismo, los resultados se darán a conocer por escrito a los peticionarios. En la Ley No. 3071, de 1º de noviembre de 1984, se establece el procedimiento relativo al derecho de petición. No se tramitarán según dicho procedimiento las peticiones relativas a asuntos que son competencia del poder judicial. La Comisión de Peticiones debe examinar y tramitar en un plazo de 60 días las peticiones presentadas a la Gran Asamblea Nacional de Turquía.

### **Deliberaciones del Comité relativas a la admisibilidad de la comunicación**

7.1 De conformidad con el artículo 64 de su reglamento, el Comité decidirá si la comunicación es admisible o inadmisibles conforme al Protocolo Facultativo de la Convención.

7.2 De conformidad con el artículo 66 de su reglamento, el Comité tal vez decida examinar la cuestión de la admisibilidad y el fondo de la comunicación por separado.

7.3 El Comité observa que el Estado parte argumenta que la comunicación debe declararse inadmisibles según lo dispuesto en el apartado a) del párrafo 2 del artículo 4 del Protocolo Facultativo, porque el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ya ha examinado un caso similar. La autora asegura al Comité que no ha presentado su reclamación a ninguna otra instancia internacional y señala las diferencias que existen entre su reclamación y el caso de Leyla Şahin c. Turquía. En sus comienzos, el Comité de Derechos Humanos puntualizó en su jurisprudencia que la identidad del autor era uno de los elementos que tenía en cuenta para decidir si una comunicación presentada con arreglo a lo

dispuesto en el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos era el mismo asunto que estaba siendo examinado con arreglo a otro procedimiento de examen o arreglo internacionales. En el caso *Fanali c. Italia* (comunicación No. 075/1980), el Comité de Derechos Humanos afirmó lo siguiente:

“el concepto de ‘el mismo asunto’, según el sentido del apartado a) del párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo Facultativo, debe entenderse que incluye la misma reclamación relativa al mismo individuo, presentada por él mismo o por cualquier otro que tenga capacidad para actuar en su nombre ante el otro órgano internacional.”

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer concluye que la presente comunicación no es inadmisibile según lo dispuesto en el apartado a) del párrafo 2 del artículo 4 del Protocolo Facultativo, porque su autora es una persona diferente de Leyla Şahin, la mujer a quien se refirió el Estado parte.

7.4 Según lo dispuesto en el apartado e) del párrafo 2 del artículo 4 del Protocolo Facultativo, el Comité declarará inadmisibile toda comunicación cuando los hechos objeto de la comunicación hayan sucedido antes de la fecha de entrada en vigor del Protocolo para el Estado parte interesado, salvo que esos hechos continúen produciéndose después de esa fecha. Al examinar dicha disposición, el Comité observa que la fecha crucial, según el argumento del Estado parte, fue el 9 de junio de 2000, fecha en que la autora fue destituida de su cargo como maestra. Esa fecha es anterior a la entrada en vigor del Protocolo Facultativo para Turquía, el 29 de enero de 2003. El Comité señala que, a consecuencia de su despido, la autora ha perdido su condición de funcionaria pública de conformidad con el artículo 125E/a de la Ley de funcionarios públicos (No. 657). También están en juego los efectos de la pérdida de su condición, es decir, su medio de subsistencia en gran medida, las deducciones que se acreditarían a su pensión de jubilación, los intereses sobre su sueldo y sus

ingresos, su subsidio de educación y su seguro médico. Por consiguiente, el Comité considera que los hechos continúan produciéndose después de la entrada en vigor del Protocolo Facultativo para el Estado parte y justifican la admisibilidad de la comunicación *ratione temporis*.

7.5 Según el párrafo 1 del artículo 4 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (la norma de los recursos de la jurisdicción interna), el Comité no podrá declarar admisible una comunicación “a menos que se haya cerciorado de que se han agotado todos los recursos de la jurisdicción interna, salvo que la tramitación de esos recursos se prolongue injustificadamente o no sea probable que brinde por resultado un remedio efectivo”. La norma de los recursos de la jurisdicción interna debe garantizar que un Estado parte tiene la oportunidad de proporcionar, por conducto de su sistema jurídico, un remedio para una violación de cualquiera de los derechos enunciados en la Convención antes de que el Comité examine la violación. Esa norma no tendría objeto si los autores presentaran al Comité la sustancia de una reclamación que no hubiera sido presentada a una autoridad nacional competente. El Comité de Derechos Humanos exige lo mismo a los autores de comunicaciones presentadas con arreglo a lo dispuesto en el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>28</sup>.

7.6 El Comité observa que la primera vez que la autora se refiere a la interposición de un recurso fue respecto de una advertencia y una deducción de su sueldo por cubrirse la cabeza con un velo en la escuela donde enseñaba en julio de 1999. La autora afirmó haber declarado en su petición al tribunal que la sanción impuesta por su infracción debía haber sido una advertencia y no “un castigo mayor”. En esa ocasión, la autora no planteó la cuestión de la discriminación por motivos de sexo. La autora fue perdonada en virtud de la Ley

---

<sup>28</sup> Véase, por ejemplo, Antonio Parra Corral c. España (comunicación No. 1356/2005), párr. 4.2.

de amnistía (Ley 4455). La siguiente oportunidad de plantear la cuestión de la discriminación por motivos de sexo llegó en febrero de 2000, cuando la autora se defendió mientras estaba siendo investigada por haber entrado presuntamente en un aula con el cabello cubierto y porque “con objetivos ideológicos y políticos perturbó la paz, el orden y la armonía laboral de la institución”. En su defensa la autora se centró en cuestiones políticas e ideológicas, desafiando al Ministerio de Educación a que demostrara cuándo y cómo había perturbado la paz y el orden de la institución. Su abogada la defendió ante el Consejo Disciplinario Superior con un alegato sobre la existencia de un error de derecho. Su abogada también afirmó que si la autora era castigada, sería en violación de su derecho al trabajo y su libertad de religión, conciencia, pensamiento y elección, así como de la prohibición de discriminación y la inmunidad de la persona, el derecho a realizarse como persona física y espiritualmente y otros principios del derecho de carácter nacional e internacional. Cuando la autora presentó un recurso contra su destitución como funcionaria del Estado al Tribunal Administrativo de Erzurum el 23 de octubre de 2000, basó sus reclamaciones en nueve motivos, entre los cuales no figuraba la discriminación por motivos de sexo. El 15 de mayo de 2001 la autora recurrió ante el Consejo de Estado la decisión del tribunal administrativo de Erzurum. El 9 de abril de 2003 se dictó la última decisión contra la autora. El Comité observa que la autora no trató de acogerse a ningún otro recurso de la jurisdicción interna.

7.7 En marcado contraste con las reclamaciones presentadas ante las autoridades nacionales, el punto clave de la reclamación presentada al Comité es que la autora es víctima de una violación por el Estado parte del artículo 11 de la Convención, por el hecho de haber sido despedida y haber perdido su condición de funcionaria pública por llevar la cabeza cubierta con un velo, prenda de uso exclusivo de la mujer. Por haber hecho esto, el Estado parte presuntamente violó su derecho al trabajo y a las mismas oportunidades de empleo, así como su derecho al ascenso, a la estabilidad en

el empleo, a las prestaciones por jubilación y a la igualdad de trato. El Comité no puede sino concluir que, antes de presentar una comunicación al Comité, la autora debería haber presentado a los órganos administrativos a los que acudió argumentos relativos a la cuestión de la discriminación por motivos de sexo en sustancia y de conformidad con los requisitos de procedimiento vigentes en Turquía. Por esa razón, el Comité concluye que no se han agotado los recursos de la jurisdicción interna a efectos de la admisibilidad de las reclamaciones de la autora en relación con el artículo 11 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

7.8 El Comité observa que el Estado parte señaló que estaban disponibles otros recursos que la autora no utilizó, a saber, la reconsideración (“revisión del fallo”), el procedimiento de reclamación previsto en el artículo 74 de la Constitución de Turquía y un procedimiento previsto en el Reglamento sobre reclamaciones y solicitudes presentadas por los funcionarios públicos. No obstante, el Comité considera que la información que se le ha facilitado sobre el remedio que razonablemente se podía esperar de esos recursos no es lo suficientemente clara para pronunciarse sobre su eficacia en relación con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 4 del Protocolo Facultativo. En cualquier caso, el Comité considera innecesario hacer esa determinación o examinar si la comunicación es inadmisibile por otros motivos.

7.9 Por tanto, el Comité decide:

- a) Que la comunicación es inadmisibile en virtud de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 4 del Protocolo Facultativo, por no haberse agotado todos los recursos de la jurisdicción interna;
- b) Que se comunique esta decisión al Estado parte y a la autora.

**Comité para la Eliminación de la Discriminación  
contra la Mujer. Comunicación No. 10/2005,  
Sra. N. F. S. contra Reino Unido de Gran Bretaña e  
Irlanda del Norte.  
Dictamen adoptado el 27 de enero de 2006<sup>29</sup>**

*Presentada por:* Sra. N. F. S.  
*Presunta víctima :* La autora  
*Estado parte:* Reino Unido de Gran Bretaña e  
Irlanda del Norte  
*Fecha de la comunicación:* 21 de setiembre de 2005  
*Referencia:* Transmitida al Estado parte  
el 08 de marzo de 2006 (no se  
publicó como documento)

*El Comité para la Eliminación de la Discriminación  
contra la Mujer, establecido en virtud del artículo 17 de  
la Convención sobre la eliminación de todas las formas de  
discriminación contra la mujer,*

*Reunido el 30 de mayo de 2007*

*Adopta la siguiente:*

---

<sup>29</sup> Participaron en el examen de la presente comunicación los siguientes miembros del Comité: Sra. Ferdous Ara Begum, Sra. Magalys Arocha Domínguez, Sra. Meriem Belmihoub-Zerdani, Sra. Saisuree Chutikul, Sra. Dorcas Coker-Appiah, Sra. Mary Shanthi Dairiam, Sr. Cees Flinterman, Sra. Naela Mohamed Gabr, Sra. Françoise Gaspard, Sra. Ruth Halperin-Kaddari, Sra. Violeta Neubauer, Sra. Pramila Patten, Sra. Silvia Pimentel, Sra. Fumiko Saiga, Sra. Hanna Beate Schöpp-Shilling, Sra. Heisoo Shin, Sra. Glenda P. Simms, Sra. Dubravka Šimonović, Sra. Anamah Tan y Sra. Maria Regina Tavares da Silva.

## **Decisión sobre la admisibilidad**

1.1 La autora de la comunicación de fecha 21 de septiembre de 2005, con información complementaria de fecha 16 de octubre y 2 de diciembre de 2005, es la Sra. N. F. S., una solicitante de asilo pakistaní nacida el 15 de noviembre de 1976 que en la actualidad reside en el Reino Unido con sus dos hijos. La autora alega temer por su vida a manos de su ex marido en el Pakistán y por el futuro y la educación de sus dos hijos si las autoridades del Reino Unido la deportan. La autora no invoca ninguna disposición concreta de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer ni demuestra cómo se puede haber violado la Convención, pero sus alegaciones parecen plantear cuestiones relacionadas con los artículos 2 y 3 de la Convención. La autora se representa a sí misma. La Convención y su Protocolo Facultativo entraron en vigor para el Estado Parte el 7 de abril de 1986 y el 17 de diciembre de 2004, respectivamente.

1.2 La autora solicitó medidas provisionales de protección, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 5 del Protocolo Facultativo.

1.3 El 8 de marzo de 2006, el Comité pidió al Estado Parte que no deportara a la autora y a sus dos hijos, U. S. e I. S., mientras su caso estaba pendiente de examen en el Comité.

## **Los hechos expuestos por la autora**

2.1 La autora contrajo matrimonio el 17 de mayo de 1996 y de esta unión nacieron dos hijos, en 1998 y 2000 respectivamente. Inmediatamente después del matrimonio, cambió la personalidad y el comportamiento hacia la autora, del marido quien comenzó a someterla a malos tratos en numerosas ocasiones, en particular cuando se hallaba bajo los efectos del alcohol y las drogas o después de haber perdido en el juego. Mediante amenazas, obligaba a la autora a obtener dinero de sus padres que utilizaba para costear sus vicios.

2.2 La autora fue víctima de violación marital y, finalmente, se divorció de su marido en agosto de 2002. Posteriormente, la autora huyó a un pueblo cercano con sus dos hijos. Después del divorcio continuó sufriendo el acoso de su ex marido y tuvo que mudarse en dos ocasiones más. La autora lo denunció a la policía, pero no recibió ninguna protección.

2.3 En enero de 2003, el ex marido de la autora fue a su casa con otros hombres armados con cuchillos y amenazó con matarla. Después de este episodio, la autora decidió huir del país con la ayuda de un agente y dinero de sus padres.

2.4 La autora llegó al Reino Unido con sus dos hijos el 14 de enero de 2003 y ese mismo día solicitó asilo. Con anterioridad a su llegada al Reino Unido, pasó un día en tránsito en El Cairo. El 27 de febrero de 2003, la Dirección de Inmigración y Nacionalidad del Ministerio del Interior denegó su solicitud de asilo.

2.5 La autora recurrió contra la “denegación de permiso de entrada en el país y denegación de asilo” por la Dirección de Inmigración y Nacionalidad del Ministerio del Interior, alegando que su traslado supondría una violación de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. La autora afirmó que sus alegaciones eran verosímiles; que tenía fundados temores de ser perseguida por un agente no estatal, por el motivo previsto en la Convención de 1951 de pertenecer a un determinado grupo social (las mujeres en el Pakistán), que el Pakistán no le brindaba protección suficiente; que no existía ninguna opción real de huida dentro del país y que, en cualquier caso, no sería razonable; y que se había violado el artículo 3 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

2.6 El 16 de abril de 2004, el juez, actuando como tribunal de primera instancia, desestimó el recurso de la autora tanto en lo referente al asilo como por motivos de derechos humanos. El

juez, aunque comprendía la situación de la autora y reconocía los hechos del caso, no aceptó la afirmación de la autora de que no se podía alejar más de su ex marido en el interior del Pakistán. En consecuencia, concluyó que no consideraba que hubiese una posibilidad grande o razonable de que la autora corriera peligro de seguir perseguida a su regreso al Pakistán si se trasladaba a otro lugar dentro del país. Además, consideró que las dificultades que la autora podía encontrar a su regreso no constituirían persecución como tal y que la autora estaría suficientemente protegida en el Pakistán, entre otras razones porque las partes ya no estaban casadas.

2.7 El 31 de julio de 2004, el Tribunal de Apelación en Materia de Inmigración denegó a la autora permiso para apelar. La decisión fue comunicada a la autora el 10 de agosto de 2004.

2.8 La autora impugnó la decisión del Tribunal de Apelación en Materia de Inmigración solicitando una revisión de conformidad con las normas de procedimiento civil correspondientes ante el Tribunal de lo contencioso-administrativo de la sala denominada Queens Bench Division del Tribunal Superior de Justicia.

2.9 El 14 de octubre de 2004, el Tribunal Superior ratificó la decisión. No encontró ningún error de derecho y estimó que el juez había concluido con razón, por las razones aducidas, que, incluso reconociendo los hechos del caso según la versión de la autora, ésta no correría ningún riesgo si, al regresar al Pakistán, se trasladaba a un lugar lo suficientemente alejado de la residencia de su ex marido; y que no habría posibilidades reales de que una apelación prosperara. La decisión era firme.

2.10 El 15 de octubre de 2004, la autora recibió una “notificación de admisión temporal a una persona susceptible de ser detenida”.

2.11 El 4 de enero de 2005, la autora solicitó al Ministerio del Interior un “permiso de estadía discrecional” o “protección temporal” para permanecer en el Reino Unido por motivos humanitarios.

2.12 El 1º de febrero de 2005, la Dirección de Inmigración y Nacionalidad escribió a la autora para comunicarle que no había otros recursos y que la decisión relativa a su demanda no sería revocada. Se le recordó que no tenía ningún fundamento para permanecer en el Reino Unido y que debía disponer lo necesario para abandonar el país sin demora. Además, fue informada de a donde debía dirigirse para solicitar ayuda y asesoramiento para regresar a su país.

2.13 El 29 de septiembre de 2005, la autora se dirigió al Tribunal Europeo de Derechos Humanos alegando que el Reino Unido había violado sus derechos recogidos en el artículo 3 (prohibición de la tortura) y el artículo 8 (derecho al respeto de la vida privada y familiar). El 24 de noviembre de 2005, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, reunido como comité de tres magistrados, declaró la comunicación inadmisibles porque no revelaban ningún indicio de violación de los derechos y libertades establecidos en el Pacto ni en sus Protocolos.

2.14 El 8 de mayo de 2006, el Ministerio del Interior rechazó su solicitud de permiso de estadía discrecional por motivos humanitarios. En la decisión se indicaba que no existía ningún fundamento para que la autora permaneciera en el Reino Unido y que la autora debía disponer lo necesario para abandonar el país sin demora. De no hacerlo, el Ministerio del Interior adoptaría medidas para su traslado al Pakistán. No se indicó ningún plazo.

## **La denuncia**

3.1 La autora alega que viajó al Reino Unido para salvar su vida y asegurar el futuro y la educación de sus hijos. Afirma que, siendo una mujer soltera y con dos hijos, no estaría segura fuera del Reino Unido, y que, si era deportada de vuelta al Pakistán, dejará de estar protegida, su ex marido la matará y el futuro y la educación de sus hijos correrá peligro. En consecuencia, pide que se le permita vivir con sus dos hijos

en el Reino Unido y que se le conceda protección temporal. La autora deja claro que, si es deportada, no se llevará a sus hijos.

3.2 La autora afirma también que los procedimientos de asilo y los procedimientos basados en los derechos humanos no eran justos.

### **Observaciones del Estado Parte sobre la admisibilidad**

4.1 En el documento que presentó el 5 de mayo de 2006, el Estado Parte impugna la admisibilidad de la comunicación, arguyendo que la autora no había agotado los recursos internos, que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ya había examinado el mismo asunto, y que la comunicación no estaba suficientemente probada y era manifiestamente infundada.

4.2 Con respecto al agotamiento de los recursos internos, el Estado Parte alega que existen recursos efectivos para la decisión de fecha 8 de mayo de 2006 del Ministerio del Interior, que rechazó la solicitud de la autora de un permiso de estadía discrecional por motivos humanitarios. No obstante, reconoce que, dado que la decisión se había comunicado a la autora al mismo tiempo que las observaciones del Estado Parte sobre la admisibilidad, la autora no podría haber agotado este recurso antes de recibir efectivamente la decisión del Ministerio del Interior. Así pues, el Gobierno afirma que ahora la autora puede pedir permiso para solicitar la revisión judicial por parte del Tribunal Superior. El Estado Parte considera muy improbable que se le conceda este permiso, dada la historia del caso y el hecho de que esta solicitud se basaría en las razones de hecho y de derecho ya expuestas ante las autoridades nacionales (y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos). El Estado Parte observa que la autora no había formulado nunca antes una denuncia basada en la discriminación por su condición de mujer ante las autoridades o los tribunales nacionales y, por lo tanto, las autoridades y los tribunales nacionales todavía

no habían tenido oportunidad de examinar la afirmación de la autora de que las decisiones suponían una discriminación por razón de sexo. En este sentido, el Estado Parte se remite a la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos en la que se explica el propósito de que se agoten los recursos de jurisdicción interna<sup>30</sup>. El Estado Parte observa además que esa alegación sería pertinente cuando el Ministerio del Interior examinara el caso de la autora y, en consecuencia, podría formar parte, oportunamente de los argumentos en apoyo de una petición de permiso para solicitar una revisión judicial al Tribunal Superior. Si bien reconoce que tal vez no fuera necesario que la autora se refiriera concretamente a ningún artículo en particular ante las autoridades nacionales, el Estado Parte mantiene que, para que una solicitud se considere admisible, la autora debe invocar el derecho o derechos sustantivos pertinentes reconocidos en la Convención.

4.3 El Estado Parte también sostiene que, de conformidad con lo dispuesto en el apartado a) del párrafo 2 del artículo 4 del Protocolo Facultativo, la comunicación es inadmisibles porque el mismo asunto ya ha sido examinado de acuerdo con otro procedimiento de examen o arreglo internacionales, en este caso, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. El Estado Parte afirma que las actuaciones individuales ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos constituyen procedimientos de examen o arreglo internacionales<sup>31</sup>. Asimismo, se refiere al concepto de “mismo asunto”<sup>32</sup> y mantiene que la autora presentó una denuncia idéntica ante el Tribunal Europeo

---

<sup>30</sup> El Estado Parte se refiere al párrafo 8.3 de la comunicación No. 222/78 del Comité de Derechos Humanos, T. K. c. Francia (CCPR/C/37/D/222/1987)

<sup>31</sup> El Estado Parte se refiere a *The International Covenant on Civil and Political Rights – Cases, Materials and Commentary*, de Joseph, Schultz y Castan (2a edición, 2004), párr. 5.06.

<sup>32</sup> El Estado Parte se refiere a la jurisprudencia sobre la noción de “mismo asunto” del Comité de Derechos Humanos, contenida en las comunicaciones No. 75/1980 *Fanly c. Italy* (CCPR/C/18/D/75/1980), párr. 7.2 y 168/1984 *V. O. c. Noruega* (CCPR/C/25/D/168/1984), párr. 4.4. Se refiere también a las comunicaciones del Comité de Derechos Humanos Nos. 993/2001, 994/2001 y 995/2001, párr. 6.4.

de Derechos Humanos<sup>33</sup>, a la que se asignó el número de solicitud 116/05. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos la rechazó como inadmisibile porque no revelaba ningún indicio de violación de los derechos y libertades establecidos en el Pacto ni en sus Protocolos. Así pues, el Estado Parte sostiene que la presente comunicación es inadmisibile de conformidad con lo dispuesto en el apartado a) del párrafo 2 del artículo 4 del Protocolo Facultativo.

4.4 El Estado Parte afirma además que la presente comunicación no está suficientemente demostrada y es manifiestamente infundada. Según afirma, la comunicación no aporta pruebas suficientes, pues se basa en los mismos hechos que la solicitud de asilo examinada y rechazada por las autoridades nacionales, y no explica el fundamento jurídico en base al cual la autora podría alegar una violación de la Convención por el Estado Parte por la forma en que sus autoridades nacionales trataron su caso de demanda de asilo y violación de los derechos humanos o por la forma en que se está tratando a la autora (y a sus hijos) mientras residen temporalmente en el Reino Unido. La autora no afirma que el Estado Parte sea responsable de ninguna violación de los derechos de la autora consagrados en la Convención que pueda haberse producido en su país de origen, que es un Estado Parte en la Convención. La autora no ha determinado en qué disposición de la Convención se basa su comunicación o su demanda ante las autoridades nacionales y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, y ambas instancias han examinado su afirmación y han rechazado su afirmación de que su traslado al Pakistán crea “razones de peso para creer que existe un riesgo real” de que se viole su derecho a no ser torturada o sometida a tratos o castigos inhumanos o degradantes. Además, la autora no ha presentado ningún hecho o argumento nuevo para refutar esta valoración.

---

<sup>33</sup> El Estado Parte añade que, sin embargo, ésta era tal vez ligeramente más concreta en relación con las disposiciones del Convenio Europeo de Derechos Humanos que supuestamente se han violado.

4.5 Por las razones antes expuestas, el Estado Parte sostiene que la comunicación es inadmisibile en virtud del párrafo 1 y/o del párrafo 2 del artículo 4 del Protocolo Facultativo.

### **Comentarios de la autora acerca de las observaciones del Estado Parte sobre la admisibilidad**

5.1 En su exposición de 25 de julio de 2006, la autora reitera las afirmaciones siguientes: que ella y sus dos hijos fueron víctimas de la brutalidad de su marido; que después, de que el tribunal de familia dictara sentencia a su favor en relación con el divorcio, su ex marido intentó matarla y arrebatarle a sus hijos; que las autoridades pakistaníes no le brindaban protección suficiente; y que, como consecuencia, no tenía más opción que salvarse a ella y a sus hijos abandonando su familia y su país para buscar refugio en el Reino Unido. La autora afirma que ahora vive sin temor, y que lo único que desea es el mejor futuro y la mejor educación posibles para sus hijos.

5.2 La autora alega que el 31 de julio de 2004 el Tribunal de Apelación en Materia de Inmigración le denegó el permiso para recurrir una decisión del juez. Alega también que recurrió la decisión del Tribunal de Apelación en Materia de Inmigración solicitando una revisión, pero el Tribunal Superior la rechazó el 14 de octubre de 2004. Asimismo, afirma que en la decisión del Tribunal Superior se indicaba que la decisión era firme y que no cabía apelación. No obstante, el 7 de diciembre de 2005 la autora solicitó a la Oficina de Apelaciones Civiles de los Reales Tribunales de Justicia una revisión judicial, pero su solicitud fue denegada el 9 de diciembre de 2005. La autora alega asimismo que ya había agotado todos los recursos en relación con su solicitud de que se reconsiderara su caso por motivos humanitarios. Afirma además que había hecho uso de dos recursos extraordinarios a saber dos cartas enviadas al Primer Ministro y a Su Majestad la Reina, respectivamente, solicitando que se le concediera permiso de estadía discrecional por motivos humanitarios.

5.3 La autora reconoce que se dirigió al Tribunal Europeo de Derechos Humanos en relación con el artículo 3 (prohibición de la tortura) y del artículo 8 (derecho al respeto de la vida privada y familiar), pero mantiene que su solicitud fue desestimada porque, en aquel momento, había comunicado al Tribunal que estaba a la espera de la decisión del Ministerio del Interior sobre su solicitud de “permiso de estadía discrecional” o “protección temporal”. También mantiene que su denuncia no se refiere al mismo asunto examinado en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

5.4 La autora presentó una copia de la decisión del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que dice lo siguiente: “A la luz de toda la documentación en poder del tribunal y habida cuenta de que las cuestiones objeto de la reclamación estaban dentro de su competencia, el tribunal determinó que éstas no parecían revelar ninguna violación de los derechos y libertades consagrados en el Convenio y en los Protocolos”.

5.5 La autora mantiene que su comunicación está suficientemente probada y que no es infundada.

### **Otras observaciones del Estado Parte sobre la admisibilidad**

6. En su exposición de fecha 11 de septiembre de 2006, el Estado Parte afirmó que no tenía intención de presentar observaciones adicionales al documento presentado por la autora.

### **Deliberaciones del Comité relativas a la admisibilidad**

7.1 De conformidad con el artículo 64 de su reglamento, el Comité decidirá si la comunicación es admisible o inadmisible en virtud del Protocolo Facultativo.

7.2 De conformidad con el artículo 66 de su reglamento, el Comité puede decidir examinar la cuestión de la admisibilidad y el fondo de la comunicación por separado.

7.3 El Comité considera que la comunicación presentada por la autora plantea la cuestión de la situación en que a menudo se encuentran las mujeres que han huido de su país por miedo a la violencia en el hogar. Recuerda que, en su recomendación general 19 relativa a la violencia contra la mujer, el Comité afirma que la definición de la discriminación contra la mujer contenida en el artículo 1 de la Convención incluye la violencia por razón del género, es decir, la violencia que se ejerce contra la mujer por ser mujer o que afecta a ésta de manera desproporcionada. Señala que el Estado Parte impugna la admisibilidad de la reclamación de la autora con arreglo al párrafo 1 del artículo 4 del Protocolo Facultativo, porque ésta no aprovechó la posibilidad de pedir permiso para solicitar que el Tribunal Supremo realizara un examen judicial de la negativa a otorgarle una autorización discrecional de estadía en el país por razones humanitarias. En ese sentido, el Comité señala que el Estado Parte considera que no es segura la concesión de permiso a la autora para solicitar un examen judicial. Señala también que el Estado Parte sostiene que la autora nunca presentó una denuncia por discriminación sexual y, en consecuencia, ni las autoridades ni los tribunales nacionales han tenido todavía la oportunidad de decidir sobre una alegación de ese tipo, lo que, en opinión del Comité, debe tenerse en cuenta a la luz de las obligaciones contraídas por el Estado Parte en virtud de la Convención. Por lo tanto, y en vista de que el Estado Parte considera que una denuncia por discriminación sexual sería importante para que la tuviera en cuenta el Ministerio del Interior cuando examine de nuevo el caso de la autora y, a su debido tiempo, podría incluirse entre los argumentos que sustentaran una petición de permiso para solicitar al Tribunal Supremo un examen judicial, el Comité piensa que la autora debería aprovechar ese recurso. Por esa razón, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer estima inadmisibles la presente comunicación en virtud de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 4 del Protocolo Facultativo.

7.4 El Comité no tiene razones para considerar la comunicación inadmisibile por otros motivos.

7.5 Por tanto, el Comité decide:

- a) Que la comunicación es inadmisibile en virtud de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 4 del Protocolo Facultativo, por el hecho de que no se han agotado todavía todos los recursos internos;
- b) Que se comunique esta decisión al Estado Parte y a la autora.

**Comité para la Eliminación de la Discriminación  
contra la Mujer. Comunicación No. 11/2006, Sra.  
Constance Ragan Salgado contra Reino Unido de  
Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Dictamen adoptado  
el 22 de enero de 2007<sup>34</sup>**

<i>Presentada por:</i>	Sra. Constance Ragan Salgado
<i>Presunta víctima :</i>	La autora
<i>Estado parte:</i>	Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte
<i>Fecha de la comunicación:</i>	11 de abril de 2005 (presentación inicial)
<i>Referencia:</i>	Transmitida al Estado parte el 15 de febrero de 2006 (no se publicó como documento)

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, establecido en virtud del artículo 17 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer,

Reunido el 22 de enero 2007

Adopta la siguiente:

<sup>34</sup> Participaron en el examen de la presente comunicación los siguientes miembros del Comité: Ferdous Ara Begum, Magalys Arocha Domínguez, Meriem Belmihoub-Zerdani, Saisuree Chutikul, Dorcas Coker-Appiah, Mary Shanthi Dairiam, Cees Flinterman, Naela Mohamed Gabr, Françoise Gaspard, Hazel Gumede Shelton, Ruth Halperin-Kaddari, Tiziana Maiolo, Violeta Neubauer, Pramila Patten, Silvia Pimentel, Fumiko Saiga, Heisoo Shin, Glenda P. Simms, Dubravka Šimonović, Anamah Tan, Maria Regina Tavares da Silva y Zou Xiaojiao.

## **Decisión sobre la admisibilidad**

La autora de la comunicación, de fecha 11 de abril de 2005, es la Sra. Constance Ragan Salgado, una ciudadana británica nacida el 24 de noviembre de 1927 en Bournemouth (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte) que actualmente reside en Bogotá (Colombia). La autora alega que el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte ha violado los derechos que le confieren el artículo 1, el apartado f) del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 9 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer al impedir que su primogénito adquiriera la nacionalidad británica por filiación. La autora se representa a sí misma. La Convención y su Protocolo Facultativo entraron en vigor en el Estado Parte el 7 de mayo de 1986 y el 17 de marzo de 2004, respectivamente.

## **Los hechos expuestos por la autora**

2.1 En 1954, la autora salió de Inglaterra para establecerse con su marido en Colombia. El 16 de septiembre de 1954 nació en Colombia su primogénito, Álvaro John Salgado, hijo de la autora y de padre colombiano. En ese momento, la autora solicitó en el Consulado del Reino Unido que se otorgara a su hijo la nacionalidad británica y se le dijo que el derecho a ella sólo se transmitía por vía paterna y que, como su padre era colombiano, su hijo era considerado extranjero.

2.2 La Ley de Nacionalidad Británica de 1981 (“la Ley de 1981”), que entró en vigor en 1983, enmendó la legislación anterior relativa a la nacionalidad y confirió igualdad de derechos al hombre y la mujer en cuanto a la nacionalidad de sus hijos menores de 18 años. Se informó a la autora de que su hijo aún no cumplía las condiciones para adquirir la nacionalidad británica establecidas por Ley de 1981. La autora envió sendas cartas de queja al Cónsul británico y al Ministerio del Interior, en las que alegó que, si su hijo hubiera solicitado la nacionalidad británica por tener un padre británico en lugar de por ella, no se le habría aplicado ningún límite de edad.

2.3 La legislación británica relativa a la nacionalidad volvió a cambiar con la entrada en vigor de la Ley de nacionalidad, inmigración y asilo de 2002 (“la Ley de 2002”) el 30 de abril de 2003 y la adición del artículo 4C a la Ley de 1981 (relativo a la adquisición de la nacionalidad mediante inscripción para algunas personas nacidas entre 1961 y 1983). Los hijos de ciudadanas británicas (ahora adultos) nacidos en el extranjero entre el 7 de febrero de 1961 y el 1º de enero de 1983 podrían, a partir de ese momento, inscribirse como ciudadanos británicos si satisfacían otras condiciones.

2.4 A principios de 2003, el Cónsul británico en Bogotá se comunicó con la autora para averiguar si tenía hijos nacidos después del 7 de febrero de 1961. La autora respondió que su hijo menor había nacido en 1966 y se le había conferido la nacionalidad británica, pero que su primogénito aún no la tenía. Se le informó de que no cumplía las condiciones para adquirirla por haber nacido antes de la fecha límite establecida en la Ley de 2002.

## **La denuncia**

3.1 La autora alega que fue víctima de discriminación por motivos de género debido a la Ley de Nacionalidad Británica de 1948 (“La Ley de 1948”), en virtud de la cual no pudo inscribir a su hijo como nacional británico porque la ley sólo disponía que se otorgara la ciudadanía por filiación paterna, no materna. Afirma que la discriminación ha sido continuada, porque no fue eliminada por la Ley de 1981 ni por la ley de 2002, y su hijo aún no puede inscribirse como nacional británico debido a su edad. La autora sostiene que la legislación sólo ha corregido parcialmente la discriminación contra la mujer.

3.2 La autora afirma que, aunque se supone que la mujer puede inscribir como ciudadanos a los hijos nacidos en el extranjero en igualdad de condiciones con los hombres, ella sigue sin poder hacerlo, debido a que la legislación vigente no incluye a los hijos que ya eran adultos antes de 1981. Sostiene

que la Ley de 2002 es discriminatoria para ella y otras madres británicas con hijos de padres extranjeros que nacieron fuera del país antes del 7 de febrero de 1961.

3.3 La autora ha intentado en vano que se otorgara la ciudadanía a su primogénito. Ha enviado cartas a diversos funcionarios del Gobierno, la Embajada Británica en Bogotá y el Ministerio del Interior, entre otros, y al Primer Ministro y varios miembros del Parlamento.

### **Observaciones del Estado Parte sobre la admisibilidad de la comunicación**

4.1 En el documento que presentó el 13 de abril de 2006, el Estado Parte solicita que se rechace la comunicación por inadmisibile. Señala que el Reino Unido ratificó la Convención, con ciertas reservas, el 7 de abril de 1986 y que el Comité es competente para recibir y examinar esta comunicación sobre la supuesta violación de los derechos establecidos en la Convención ya que el Estado Parte se adhirió al Protocolo Facultativo de la Convención, con efecto a partir del 17 de diciembre de 2004.

4.2 En cuanto a los hechos, el Estado Parte declara que no se señala la naturaleza de la solicitud formulada por la autora al Consulado del Reino Unido en Bogotá en 1954, pero, según el resumen que figura en la comunicación, parece haber sido sólo una solicitud de que se reconociera la ciudadanía británica a Álvaro John Salgado por ser hijo de una ciudadana británica. Esta solicitud no podía haber prosperado a causa de la legislación nacional vigente en ese momento.

4.3 Después de que la autora apelara en reiteradas ocasiones al Gobierno del Reino Unido, por conducto de su Embajada o Consulado en Bogotá o directamente, el Estado Parte señala que se informó a la autora de que su primogénito seguía sin cumplir las condiciones para ser inscrito como ciudadano británico por ser hijo de una ciudadana de ese país.

4.4 De acuerdo con el Estado Parte, no hay pruebas de que la autora haya intentado apelar ninguna de esas decisiones a través de los tribunales ingleses y el Estado Parte desconoce si la autora ha iniciado procedimiento de este tipo.

4.5 En cuanto a las leyes nacionales pertinentes, el Estado Parte afirma que, como principio general, la legislación inglesa dispone que la adquisición de la ciudadanía británica por nacimiento o filiación se determina según la situación de la persona en el momento de su nacimiento y la legislación en vigor entonces. Las excepciones deben estar establecidas explícitamente en leyes posteriores.

4.6 El Estado Parte explica que, cuando nació el primogénito de la autora, el 16 de septiembre de 1954, la legislación relativa a la nacionalidad británica se regía por la Ley de 1948. En virtud de lo dispuesto en el artículo 5 de dicha Ley, una persona nacida después de su entrada en vigor (con algunas excepciones) tenía derecho a la ciudadanía británica por filiación si en el momento de su nacimiento su padre era ciudadano británico. Las personas cuya madre era ciudadana británica en el momento en que nacieron no tenían derecho a adquirir automáticamente la ciudadanía por filiación. En la Ley de 1948 se disponían otras formas de adquirir la ciudadanía británica. Los hijos menores de edad de cualquier ciudadano británico también podían inscribirse como ciudadanos británicos cuando un padre o tutor así lo solicitara y si el Secretario de Estado del Ministerio del Interior lo autorizaba, en principio, de manera acorde con la política del Ministerio en ese momento. La naturalización estaba sujeta a diversas condiciones, entre ellas que el solicitante fuera mayor de edad y estuviera en pleno uso de sus facultades mentales.

4.7 El Estado Parte declara que, entre mediados y fines de la década de 1970, el Gobierno del Reino Unido reconoció los efectos discriminatorios del artículo 5 de la Ley de 1948 y, en consecuencia, el 7 de febrero de 1979 el entonces Ministro del Interior, Sr. Merlyn Rees, anunció a la Cámara de los Comunes un cambio de política de transición relativo a las solicitudes

presentadas por mujeres nacidas en el Reino Unido para que sus hijos menores de edad fueran inscritos como ciudadanos británicos. Esta política general y de transición se aplicaría a todas las personas menores de 18 años en la fecha en que se anunció la nueva política (es decir, a todos los hijos de ciudadanas británicas nacidos después del 7 de febrero de 1961).

4.8 El Estado Parte explica además que el 1º de enero de 1983 entró en vigor la Ley de 1981, que revocó las disposiciones de la Ley de 1948. En el párrafo 1 del artículo 2 de la Ley de 1981 se disponía la adquisición de la ciudadanía por filiación de cualquiera de los progenitores, en determinadas circunstancias. La Ley de 1981 fue enmendada por el artículo 13 de la Ley de 2002. Esa enmienda incorporó el artículo 4C en la Ley de 1981, que confirió a las personas abarcadas por la política anunciada el 7 de febrero de 1979 el derecho por ley a inscribirse como ciudadanos británicos; con la nueva disposición podían solicitar su inscripción incluso después de haber alcanzado la mayoría de edad si el solicitante había nacido después del 7 de febrero de 1961 y antes del 1º de enero de 1983. Estas dos fechas responden a que la política anunciada el 7 de febrero de 1979 se aplicaba a las personas nacidas después del 7 de febrero de 1961 y a que el 1º de enero de 1983 era la fecha de entrada en vigor de la Ley de 1981, momento a partir del cual una ciudadana británica podía transmitir su ciudadanía de la misma manera que un ciudadano británico.

4.9 En cuanto a la inadmisibilidad *ratione temporis*, el Estado Parte afirma que la autora alega que el Reino Unido violó los derechos que le correspondían en virtud del apartado 2) del artículo 9 de la Convención y que señala con toda la razón a la atención del Comité la definición de discriminación contra la mujer que figura en el artículo 1 de la Convención y la obligación asumida en virtud del apartado f) del artículo 2. El Estado Parte sostiene que, a fin de determinar si la comunicación es inadmisibile *ratione temporis*, es importante analizar cuidadosamente el contenido real de la queja presentada. La autora alega que no goza de los mismos derechos

que los hombres en relación con el reconocimiento de su hijo nacido en 1954 como ciudadano británico. Claramente, sí se le otorgó este trato igualitario en relación con la nacionalidad de su hijo menor. En consecuencia, el Estado Parte declara que es importante examinar qué derechos, como cuestión de derecho nacional, se reconocen (o reconocían) a los hombres y no a las mujeres en relación con la transmisión de su nacionalidad a sus hijos.

4.10 El Estado Parte aclara que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley de 1948, los hijos de ciudadanos británicos varones serían automáticamente, desde el momento de su nacimiento, ciudadanos británicos por filiación, mientras que los hijos de ciudadanas británicas (cuyo padre no fuera también británico) no tenían ese derecho. El cambio de política establecido el 7 de febrero de 1979 no daba ningún otro derecho a los hombres en relación con la nacionalidad de sus hijos. Por el contrario, procuraba modificar (mucho antes de que el Reino Unido ratificara la Convención) la práctica existente a fin de mitigar los efectos de disposiciones de la Ley de 1948 reconocidas como discriminatorias contra la mujer. La Ley de 1981 tampoco proporcionaba a los hombres derechos particulares en relación con la nacionalidad de sus hijos. Finalmente, el artículo 4C de la Ley de 1981, incorporado por la Ley de 2002, tampoco otorgaba a los hombres derechos nuevos o distintos relativos a la nacionalidad de sus hijos, sino que disponía por ley que los hijos de ciudadanas británicas estarían incluidas en el cambio de políticas del 7 de febrero de 1979. En consecuencia, se sostiene que la queja de la autora sólo puede referirse al derecho dispuesto en el artículo 5 de la Ley de 1948 (que en ese momento sólo se aplicaba a los hombres) de transmitir automáticamente su nacionalidad a los hijos nacidos en el extranjero. Por tanto, en términos temporales, la fecha fundamental es la fecha de nacimiento del primogénito de la autora, es decir, el 16 de septiembre de 1954, mucho antes de que la Asamblea General aprobara la Convención o esta entrara en vigor, y también de que el Reino Unido la ratificara o se adhiriera al Protocolo Facultativo. Esto también estaría de acuerdo con el principio general

subyacente a la legislación relativa a la nacionalidad del Reino Unido y de la mayoría de los Estados, que dispone que el derecho de una persona a adquirir la ciudadanía (británica) por nacimiento o filiación está determinado por sus circunstancias y la legislación aplicable en el momento de su nacimiento. La referencia a la fecha de nacimiento del niño (o, al menos, al período en que se lo puede seguir llamando “niño”) también concuerda claramente con los términos empleados en el párrafo 2 del artículo 9 de la Convención, que se refiere expresamente a la igualdad de derechos para las mujeres en relación con la nacionalidad de sus hijos (“niños”). Esta referencia a los “niños” debe ser considerada en relación con el uso del término en otros instrumentos internacionales pertinentes (de derechos humanos), como el párrafo 3 del artículo 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el párrafo 1 del artículo 7 de la Convención sobre los Derechos del Niño; y los apartados 1) y 2) del artículo 6 del Convenio Europeo sobre la Nacionalidad. En el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, en el período pertinente, la mayoría de edad se alcanzaba a los 18 años.

4.11 El Estado Parte sostiene además que la autora dejó de ser “víctima” de la negación de la ciudadanía británica para su primogénito como mínimo en la fecha en que éste alcanzó la mayoría de edad, el 16 de septiembre de 1972. En general, sólo los niños pueden obtener la ciudadanía de los padres; una vez que alcanzan la mayoría de edad, toda solicitud de ciudadanía debería basarse más en las relaciones personales del hijo con un país que en las de su madre. El artículo 4C de la Ley de 1981 es, en gran medida, una excepción a esta norma general y se aplica a una categoría de personas muy limitada. Por tanto, toda queja de que aún no se haya reconocido o inscrito al primogénito de la autora como ciudadano británico debería ser presentada por él.

4.12 El Estado Parte sostiene que este análisis no se vería afectado si se indicara que la autora ha procurado infructuosamente y en reiteradas ocasiones inscribir a su primogénito como ciudadano británico, sea en virtud del

artículo 7 de la Ley de 1948 tras el anuncio del cambio de política el 7 de febrero de 1979 o de la Ley de 1981. La negativa a inscribir al primogénito de la autora conforme a esas disposiciones no podría, por sí misma, constituir una base para la reclamación de que se ha negado a la autora la igualdad de derechos con el hombre, ya que ninguna de estas disposiciones está dirigida a los hombres o les otorga derechos especiales. En todo caso, no está claro que la autora solicitara en ningún momento que se inscribiera a su primogénito como ciudadano británico cuando aún era un “niño” y, en ese caso, de que haya utilizado los recursos de la jurisdicción interna disponibles en los tribunales ingleses.

4.13 El Estado Parte sostiene que, por estos motivos, no puede decirse que en este caso “Los hechos objeto de la comunicación (...) continúen produciéndose después de esa fecha”, es decir, la fecha de entrada en vigor del Protocolo Facultativo para el Reino Unido, ni que la correspondencia más reciente genere una nueva violación. Aunque las consecuencias de la diferencia de trato recibido por la autora en 1954 (o entre 1954 y 1972) siguen existiendo, ya que su hijo aún no es ciudadano británico, el Estado Parte también sostiene que la situación en lo relacionado con la nacionalidad del hijo no constituye en sí misma una continuación de la violación o una nueva violación de los derechos de la autora en relación con el párrafo 2 del artículo 9 de la Convención<sup>35</sup>.

4.14 En lo relativo al agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna, el Estado Parte afirma que el párrafo 1 del artículo 4 del Protocolo Facultativo dispone que se agoten “todos los recursos de la jurisdicción interna”. El Estado Parte sostiene que, para esto, la autora debería haber utilizado “todos los medios judiciales o administrativos que le ofrecen una

---

<sup>35</sup> Se hace referencia por analogía a las dos decisiones siguientes del Comité de Derechos Humanos: comunicación No. 174/1984 J. K. c. Canadá (CCPR/C/23/D/174/1984); y comunicación No. 872/1999 Kurowski c. Polonia (CCPR/C/77/D/872/1999).

posibilidad razonable de reparación”<sup>36</sup>. En la comunicación de la autora no se indica si presentó una solicitud de inscripción de su primogénito como ciudadano británico de conformidad con lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 7 de la Ley de 1948 en el momento pertinente (en 1954 o entre 1954 y 1972), posibilidad que le estaba claramente abierta. Además, toda denegación de este tipo de solicitud podría y debería haber sido apelada mediante un examen judicial en el Tribunal Superior, órgano que tenía y sigue teniendo la facultad de supervisar el ejercicio de las funciones reglamentarias o de las facultades discrecionales de las autoridades públicas, incluido el Ministerio del Interior, en relación, entre otras cosas, con las decisiones sobre la adquisición de nacionalidad. El Tribunal Superior, en ejercicio de esa facultad, tenía y sigue teniendo las atribuciones para anular decisiones o formular órdenes obligatorias de que se cambie una decisión en los casos en que llegue a la conclusión de que la autoridad pública ha actuado en forma ilegal o irracional. Aunque, en ese momento, no se había terminado de elaborar la Convención, la autora podría haber apelado la negación a hacer uso de la facultad discrecional prevista en el párrafo 1 del artículo 7 de la Ley de 1948 a favor de su primogénito debido a que no era razonable de conformidad con la legislación interna. Podría haberse referido al Convenio Europeo de Derechos Humanos, que constituía una obligación internacional a la que estaba sujeto el Reino Unido y que habría sido pertinente para el ejercicio de la facultad discrecional en relación con las normas.

4.15 El Estado Parte sostiene que la prueba de un “recurso eficaz” no puede ser si una reclamación habría o no tenido éxito, sino si hay un procedimiento disponible en el sistema nacional capaz de examinarla y, si encuentra méritos, proporcionar una solución sin necesidad de recurrir al Comité<sup>37</sup>. Si el Comité

---

<sup>36</sup> El Estado Parte cita la comunicación No. 437/1990 *Patiño c. Panamá*(CCPR/C/52/D/437/1990), y se refiere a la comunicación No. 942/2000, *Jonassen y otros c. Noruega* (CCPR/C/76/D/942/2000).

<sup>37</sup> El Estado Parte se refiere a la solicitud No. 18304/05 del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Nykytina c. Reino Unido*, e indica que el caso se aplica *mutatis mutandi* a la presentecomunicación.

considerara, oponiéndose a lo postulado anteriormente, que la reclamación de la autora no constituye la continuación de una violación sino una nueva violación que no resulta inadmisibile *ratione temporis*, el Estado Parte sostiene que la reclamación también es inadmisibile porque la autora no ha agotado todos los recursos de la jurisdicción interna. Aunque hay muchas pruebas de que la autora ha procurado agotar los recursos administrativos disponibles (y las reparaciones legislativas mediante sus comunicaciones con el Gobierno del Reino Unido y miembros receptivos del Parlamento), no ha agotado en absoluto los recursos judiciales disponibles<sup>38</sup>. El Estado Parte sostiene además que la norma de agotar los recursos locales antes de iniciar procedimientos internacionales está firmemente establecida en el derecho consuetudinario internacional. La norma refleja la opinión de que el Estado en que se causó el perjuicio debería poder “repararlo por sus propios medios y en el marco de su propio ordenamiento jurídico interno” (Corte Internacional de Justicia en el asunto *Interhandel*, I.C.J. Reports, 1959, pág. 6 (27)).

4.16 El Estado Parte sostiene también que en las normas del derecho internacional se hace hincapié en la alta prueba que se debe sentar de que los recursos disponibles no constituyen recursos efectivos para que se pueda considerar que no es aplicable el requisito general de haber agotado los recursos de la jurisdicción interna<sup>39</sup>. La autora podía, y debía, haber interpuesto un recurso al amparo de la Ley de derechos humanos de 1998 para cuestionar la legitimidad de que se

---

<sup>38</sup> El Estado Parte se refiere a la jurisprudencia sobre la cuestión del Comité de Derechos Humanos, en particular la comunicación No. 222/1987 H. K. c. Francia (CCPR/C/37/D/222/1987) y la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, incluidos los casos *Fressoz y Roire c. Francia* [GC] No. 29183/95, párr. 37, Tribunal Europeo de Derechos Humanos 1999-I; *Kudla c. Polonia* [GC], No. 30210/96, párr. 152, Tribunal Europeo de Derechos Humanos 2000-XI; y *Banfield c. Reino Unido*, solicitud No. 6223/04, decisión de 18 de octubre de 2005.

<sup>39</sup> El Estado Parte se refiere a C. F. Amerasinghe, *Local Remedies in International Law*, 1990, pág. 195; y Oppenheim, *International Law* (novena edición), pág. 525.

le denegara una y otra vez la posibilidad de inscribir a su primogénito como ciudadano británico.

4.17 El Estado Parte afirma que, si y en la medida en que el Tribunal Superior hubiera resuelto que se habían conculcado los derechos que corresponden a la autora en virtud del Convenio Europeo, el Tribunal Superior habría tenido dos opciones: tratar de interpretar la Ley de 1981 de una manera compatible con los derechos que confiere a la autora o a su hijo el Convenio Europeo de Derechos Humanos; o bien hacer en una declaración de incompatibilidad en el sentido del artículo 4 de la Ley de derechos humanos de 1998. Esta última opción hubiera permitido al Gobierno del Reino Unido tomar medidas correctivas con rapidez. El Estado Parte afirma además que, si bien es imposible determinar con certeza si, en última instancia, habría prosperado el recurso ante el Tribunal Superior, en modo alguno cabe insinuar que la posibilidad de apelar al Tribunal Superior no constituye un recurso efectivo que la autora tenía que haber agotado.

4.18 El Estado Parte argumenta, además, que la comunicación es inadmisibles porque es manifiestamente infundada. Al ratificar la Convención, el Reino Unido formuló la siguiente reserva en relación con el artículo 9:

“La Ley de nacionalidad británica de 1981, que entró en vigor en enero de 1983, se basa en unos principios que no permiten ninguna discriminación contra la mujer, en el sentido de lo dispuesto en el artículo 1, con respecto a la adquisición, el cambio o la conservación de su nacionalidad, ni en lo referente a la nacionalidad de sus hijos. La aceptación por el Reino Unido del artículo 9 no debe interpretarse, sin embargo, como una invalidación para que prosigan ciertas disposiciones temporales o transitorias que han de seguir vigentes después de aquella fecha.”

El Estado Parte estima que la persistencia de las consecuencias de la aplicación del artículo 5 de la Ley de 1948, que es el fundamento de la comunicación, puede

considerarse a todas luces una de las “disposiciones temporales o transitorias” previstas en la Ley de 1981. En consecuencia, el efecto de la reserva es que el Reino Unido está eximido de toda responsabilidad en ese sentido en virtud de la Convención. El Estado Parte hace referencia a la declaración relativa a las reservas a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer aprobada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y publicada como parte de su informe sobre la labor realizada en su 19º período de sesiones (véase A/53/38/Rev.1). El Estado Parte considera que ciertos pasajes de esa declaración reflejan de forma acertada el criterio amparado por el derecho internacional, y en particular los artículos 19 a 23 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, de que corresponde a los Estados Partes y no al Comité adoptar decisiones vinculantes acerca de la inadmisibilidad de una reserva formulada por otro Estado Parte por ser incompatible con el objeto y el propósito de la Convención. El Estado Parte sostiene que la reserva formulada en relación con el artículo 9 no puede considerarse “incompatible con el objeto y el propósito” de la Convención y, como tal, contraria a lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 28 de la Convención. El Estado Parte estima que es digno de mención que ninguno de los demás Estados Partes en la Convención haya cuestionado la compatibilidad de la reserva con el objeto y el propósito de la Convención o se haya opuesto a ella; y que el Comité tampoco haya manifestado inquietudes concretas en relación con esta reserva al artículo 9, aparte de una preocupación general por la cantidad de reservas a la Convención en sus recomendaciones generales 4, 20 y 21 (párrs. 41 a 48) y en las observaciones finales sobre el Reino Unido incluidas en su declaración relativa a las reservas. En consecuencia, el Estado Parte afirma que la comunicación examinada es, si no inadmisibles por los motivos antes expuestos, sí manifiestamente infundada, ya que se refiere a una cuestión que se inscribe de lleno en el ámbito de la reserva formulada por el Reino Unido al ratificar la Convención.

4.19 Por las razones antes expuestas, el Estado Parte sostiene que la comunicación es inadmisibile en virtud del párrafo 1 y/o el párrafo 2 del artículo 4 del Protocolo Facultativo y que, en la medida en que pueda ser pertinente, en última instancia, con la promulgación de la Ley de 1981 el Reino Unido ha cumplido las obligaciones que le incumben en virtud del párrafo 2 del artículo 9 en conjunción con el artículo 1 y el apartado f) del artículo 2 de la Convención.

### **Comentarios de la autora sobre las observaciones del Estado Parte en cuanto a la admisibilidad**

5.1 En su exposición de 29 de mayo de 2006, la autora reitera su opinión de que su comunicación debería considerarse admisible, puesto que es evidente que los hechos objeto de la comunicación continuaron produciéndose después de la entrada en vigor del Protocolo Facultativo para el Estado Parte, en la medida en que la discriminación volvió a hacerse patente el 7 de febrero de 2006 en la segunda lectura de la Ley de nacionalidad, inmigración y asilo de 2006, cuando se rechazó la enmienda 67, en que se mencionaban su nombre y el de otras personas y que hubiera servido para subsanar la discriminación de que eran víctimas.

5.2 La autora señala que las “disposiciones temporales o transitorias” mencionadas en la reserva del Reino Unido han perdurado más de 20 años. En opinión de la autora, las disposiciones temporales o transitorias deberían haberse derogado por la Ley de 2002 o en 2006. La autora añade que, al formular la reserva, el Gobierno cerró deliberadamente las vías jurídicas de reparación a las mujeres británicas con hijos nacidos antes de 1961 de padre extranjero.

5.3 La autora mantiene que el Estado Parte no ha hecho todo lo razonablemente posible por afrontar el hecho de que hay personas, como su hijo, que siguen sin poder obtener la ciudadanía británica por vía materna.

5.4 La autora señala que en la Ley de 1981 se reconoció el derecho de los menores de edad nacidos en el extranjero después del 7 de febrero de 1961 de madre británica (y padre extranjero) a ser inscritos como ciudadanos británicos. La autora sostiene que cuando el Gobierno reconoció, en la Ley de 2002, el derecho de esas mismas personas a inscribirse como ciudadanos británicos siendo mayores de edad, la fecha límite del 7 de febrero de 1961 dejó de ser relevante. Si era injusto y discriminatorio negar a algunas personas (que ya habían alcanzado la mayoría de edad) nacidas en el extranjero de madre británica el derecho a solicitar su inscripción como ciudadanos británicos, sería igualmente injusto y discriminatorio negar ese mismo derecho a otros. La autora se pregunta por qué no se podía conceder el mismo derecho de inscripción a los adultos a los que se había discriminado previamente en la Ley de 1981.

5.5 La autora rechaza la idea de que la nacionalidad de una persona quede determinada por la aplicación de la legislación vigente en el momento de su nacimiento cuando otras personas pudieron obtener la ciudadanía británica por conducto de sus madres en 1981 en virtud de la Ley de 1981 y por sí mismos, ya de adultos, en 2002.

5.6 La autora reconoce que la Ley de 1981 subsanó parcialmente la discriminación por motivos de género que había existido históricamente al reconocer el derecho, a partir de esa fecha, de la mujer a transmitir su nacionalidad a sus hijos en igualdad de condiciones con el hombre. Sin embargo, creó una nueva discriminación entre las madres cuyos hijos hubieran nacido antes de 1961 y las madres cuyos hijos nacieron después de 1961. La autora considera que la discriminación se mantuvo en la Ley de 2002, por la que se permitió a los hijos de ciudadanas británicas nacidos en el extranjero después de 1961 cuya madre no los hubiera inscrito como ciudadanos británicos cuando eran menores de edad inscribirse siendo adultos.

5.7 La autora pone en entredicho que sea justo que la legislación en materia de nacionalidad no tenga efectos retroactivos al menos para las personas vivas a las que afecta, y compara la situación con la Ley por la que se abolió la esclavitud, en virtud de la cual se liberó a todos los esclavos. La autora opina que tendría que haber un fin legítimo para que se pueda justificar la diferencia de trato y se pregunta qué fin legítimo podría tener la exclusión de un grupo de madres. Si bien es consciente de que el Gobierno no puede reparar todas las injusticias cometidas en el pasado o contra generaciones anteriores, estima que todo Gobierno tiene la obligación de reparar las injusticias que pueda reparar, como la discriminación existente contra personas vivas, especialmente si ese Gobierno ha contraído ante el resto del mundo compromisos declarados, como la Ley de derechos humanos y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. La autora considera, además, que la única justificación que podría tener el Estado para no cumplir las obligaciones en materia de derechos humanos que tiene para con sus ciudadanos sería, tal vez, que ello fuera a tener consecuencias terriblemente perjudiciales para el país (y, definitivamente, éste no parece ser el caso) y, de ser así, el Gobierno tendría la obligación moral de explicar esas consecuencias completa y satisfactoriamente.

5.8 La autora sostiene que una madre tiene el derecho humano fundamental de transmitir su nacionalidad a sus hijos en condiciones de igualdad con el hombre y con otras mujeres, con independencia de si sus hijos son menores o mayores de edad, especialmente si ese mismo derecho se ha reconocido previamente a otros, siendo niños y siendo adultos, en dos leyes diferentes relativas a la nacionalidad; considera inaceptables todas las injusticias persistentes que tengan como base o justificación que eran lícitas cuando surgieron.

## **Otras observaciones del Estado Parte sobre la admisibilidad**

6.1 En su exposición de 21 de julio de 2006, el Estado Parte reitera las observaciones sobre la admisibilidad formuladas en su escrito de 13 de abril de 2006.

6.2 El Estado Parte señala que la autora no ha tratado expresamente de cuestionar o rebatir los argumentos del Estado Parte respecto a lo siguiente: que la comunicación es inadmisibile *ratione temporis*, por el hecho de que la autora dejó de ser víctima de la infracción denunciada como mínimo en la fecha en que su primogénito alcanzó la mayoría de edad, el 16 de septiembre de 1972 (es decir, mucho antes de que la Asamblea General aprobara la Convención y, obviamente, mucho antes de que el Estado Parte la ratificara); que la comunicación es inadmisibile porque la autora no ha agotado todos los recursos disponibles en la jurisdicción interna; y/o que las disposiciones relativas a la persistencia de las consecuencias de la aplicación del artículo 5 de la Ley de 1948 están claramente contempladas en los términos mismos de la reserva formulada por el Estado Parte al ratificar la Convención. El Estado Parte considera que los dos primeros motivos señalados, por sí solos o juntos, son suficientes para que la comunicación sea declarada inadmisibile.

6.3 El Estado Parte afirma que, aparentemente, las observaciones de la autora se centran sobre todo en el argumento de que las disposiciones contempladas en la reserva no han sido estrictamente “temporales” porque han “perdurado más de 20 años”, y en la invitación implícita al Comité a que dictamine que la reserva es inadmisibile e inválida.

6.4 El Estado Parte afirma asimismo que, en sus observaciones, la autora pasa por alto que en la reserva se hace referencia a “ciertas disposiciones temporales o transitorias que han de seguir vigentes después de aquella fecha [enero de 1983]” y que la persistencia de las consecuencias de la aplicación del artículo 5 de la Ley de 1948 se ajusta

perfectamente a la definición de tales disposiciones temporales y, lo que es más importante, transitorias. El Estado Parte explica que con el término “transitorias” se pretende hacer referencia a las medidas vigentes hasta que haya concluido el paso del “antiguo ordenamiento” al “nuevo ordenamiento”, y no simplemente a las disposiciones que siguen en vigor hasta que se pueden efectuar los cambios legislativos pertinentes. El artículo 5 de la Ley de 1948 es el único vestigio que queda del antiguo ordenamiento tras la transición al nuevo ordenamiento no discriminatorio establecido en virtud de la Ley de 1981. El Estado Parte afirma, además, que desde la promulgación de la Ley de 1981, las mujeres pueden transmitir su nacionalidad a sus hijos recién nacidos en las mismas condiciones que los hombres.

6.5 Es más, el Estado Parte sostiene que, en sus comentarios, la autora pasa por alto el criterio amparado por el derecho internacional de que el Comité no está facultado para adoptar decisiones vinculantes acerca de la inadmisibilidad de la reserva por ser incompatible con el objeto y el propósito de la Convención, y las alegaciones del Estado Parte de que la reserva no es, en todo caso, incompatible con el objeto y el propósito de la Convención.

### **Otros comentarios de la autora sobre la admisibilidad**

7.1 En su escrito de 9 de agosto de 2006, la autora reitera que su comunicación no debería ser declarada inadmisibile *ratione temporis*. Aduce que la legislación en materia de nacionalidad que estaba en vigor cuando nació su hijo, en 1954, era discriminatoria; que la actual ley de nacionalidad es discriminatoria; y que, sin duda, ella sigue siendo víctima de la discriminación.

7.2 En cuanto a la obligación de agotar todos los recursos disponibles en la jurisdicción interna, la autora alega que al solicitar reiteradamente la ciudadanía para su primogénito

desde su nacimiento por conducto del Consulado británico, el Ministerio del Interior, la correspondencia con funcionarios públicos y asesores jurídicos, ha agotado todos los recursos que tiene a su disposición. Su reclamación llegó incluso a examinarse en la Cámara de los Lores recientemente, el 7 de febrero de 2006, y fue rechazada de forma tajante. La autora afirma, además, que para que pueda obtener la justicia que desea, tiene que modificarse la ley. Sostiene que la vía judicial es larga y complicada y que, dados su edad y sus recursos, supondría una empresa enorme e imposible, muy por encima de sus posibilidades y energía: la impugnación de una ley aprobada por el Parlamento y todo lo que conlleva es una misión que ella no está en condiciones de llevar a cabo. La autora afirma que podría fácilmente pasarse el resto de su vida tratando de agotar todos los recursos disponibles en la jurisdicción interna y, aun así, no conseguir nada. Ese fue el motivo que la llevó a pedir ayuda al Comité.

7.3 En cuanto a que las disposiciones relativas a la persistencia de las consecuencias de la aplicación del artículo 5 de la Ley de 1948 estén claramente contempladas en la reserva, la autora considera difícil de imaginar que pueda mantenerse indefinidamente una violación persistente de los derechos humanos bajo el pretexto de que existe una reserva que lo permite. Quisiera pensar que ese no fue el sentido que se quiso dar a la reserva cuando se formuló.

7.4 La autora sostiene que el Estado Parte está recurriendo a la semántica cuando hace alusión al significado de “temporales” y “transitorias”. Según la autora, cuando algo es declarado “temporal” y “transitorio”, se entiende que en algún momento se va a revisar y modificar. Alega que, como vía para reparar la injusticia, el Estado Parte optó por esperar a que todos los que la padecían fueran irrelevantes por estar muertos, y así, el problema desaparecería y se resolvería solo, en lugar de eliminar el anticuado vestigio de la legislación medieval que discriminaba a las mujeres de edad y a sus hijos adultos respecto tanto a los hombres como a otras mujeres. La autora

considera que esa vía es contraria al objeto y el propósito de la Convención, así como a las declaraciones oficiales hechas públicamente por el Estado Parte en el sentido de que la discriminación no tiene cabida en la sociedad británica.

7.5 La autora estima que el Comité sí está facultado para adoptar decisiones vinculantes acerca de la inadmisibilidad e invalidez de la reserva formulada por el Estado Parte cuando ratificó la Convención y considera también que es, de hecho, la reserva, incompatible con el objeto y el propósito de la Convención.

### **Deliberaciones del Comité sobre la admisibilidad de la comunicación**

8.1 De conformidad con el artículo 64 de su reglamento, el Comité decidirá si la comunicación es admisible o inadmisibles en virtud del Protocolo Facultativo.

8.2 De conformidad con el artículo 66 de su reglamento, el Comité puede decidir examinar la cuestión de la admisibilidad y el fondo de la comunicación por separado.

8.3 El Comité ha comprobado que la cuestión no ha sido ni está siendo examinada conforme a ningún otro procedimiento de examen o arreglo internacionales.

8.4 De conformidad con el apartado e) del párrafo 2 del artículo 4, el Comité declarará inadmisibles toda comunicación en que los hechos objeto de la comunicación hayan sucedido antes de la fecha de entrada en vigor del Protocolo Facultativo para el Estado Parte interesado, salvo que esos hechos continúen produciéndose después de esa fecha. El Comité observa que el Protocolo Facultativo entró en vigor para el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte el 17 de marzo de 2004. El Comité considera que la presunta discriminación denunciada se remonta al momento en que nació su primogénito (16 de septiembre de 1954), mucho antes de la aprobación del Protocolo Facultativo e incluso de la Convención. En aquellos

tiempos, la legislación británica en materia de nacionalidad no reconocía a las mujeres –incluida la autora– el derecho a transmitir la ciudadanía británica a sus hijos, mientras que sus maridos, de ser británicos, si habrían tenido ese derecho. El Comité señala que el 7 de febrero de 1979 se produjo un cambio en la política del Gobierno que permitió a las mujeres británicas solicitar la inscripción como ciudadanos británicos de sus hijos menores de edad nacidos después del 7 de febrero de 1961, inclusive. Como consecuencia de ese cambio, la autora obtuvo el derecho a transmitir su nacionalidad en 1980 a su hijo menor, que había nacido en 1966 y seguía siendo menor de edad, e inscribirlo como ciudadano británico, pero no pudo hacer lo mismo con su primogénito, que siguió sin tener derecho a obtener la nacionalidad a causa de su edad. Habida cuenta de ello, el Comité considera que los hechos pertinentes del caso, a saber, la presunta discriminación de la autora (que no de su primogénito) por no permitirle, a diferencia de a los ciudadanos británicos varones, transmitir su nacionalidad a su primogénito, cesó en la fecha en que su primogénito alcanzó la mayoría de edad, a saber el 16 de septiembre de 1972. A partir de esa fecha, su hijo tenía el derecho primordial de conservar la nacionalidad que tenía o solicitar la nacionalidad de otro Estado, con sujeción a las condiciones establecidas por ese Estado. En términos más generales, la discriminación de la autora y otras mujeres cesó el 7 de febrero de 1979 con la nueva política del Gobierno. Ambas fechas son anteriores a la entrada en vigor del Protocolo Facultativo. Por tanto, el Comité resuelve que la comunicación es inadmisibile *ratione temporis*.

8.5 De conformidad con el párrafo 1 del artículo 4 del Protocolo Facultativo, el Comité no examinará una comunicación a menos que se haya cerciorado de que se han agotado todos los recursos de la jurisdicción interna, salvo que la tramitación de esos recursos se prolongue injustificadamente o no sea probable que brinde por resultado un remedio efectivo. El Comité pone de relieve la afirmación no rebatida del Estado Parte de que, en su momento, a saber en 1954

o entre 1954 y 1972, la autora nunca solicitó la inscripción de su primogénito como ciudadano británico en virtud del párrafo 1 del artículo 7 de la Ley de 1948 y que, de haberlo hecho y si se le hubiera denegado, podría haber interpuesto un recurso ante el Tribunal Superior, órgano que tenía entonces y sigue teniendo facultad de supervisar el ejercicio de las funciones reglamentarias y/o de las facultades discrecionales de las autoridades públicas. La autora tampoco ha recurrido después de 1972 ante el Tribunal Superior el hecho de que las autoridades británicas siguieran negándose a conceder la nacionalidad británica a su primogénito. De conformidad con la amplia jurisprudencia de otros órganos internacionales de derechos humanos creados en virtud de tratados, en particular, la del Comité de Derechos Humanos<sup>40</sup>, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer considera que los autores de las comunicaciones tienen la obligación de plantear de manera sustantiva ante los tribunales nacionales la presunta contravención de lo dispuesto en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, que permite al Estado Parte reparar una presunta infracción antes de que la misma cuestión sea planteada ante el Comité. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, por esa razón, declara la comunicación examinada inadmisibles en virtud del párrafo 1 del artículo 4 del Protocolo Facultativo.

8.6 El Comité no tiene razones para considerar la comunicación inadmisibles por otros motivos.

8.7 Por tanto, el Comité decide:

- a) Que la comunicación es inadmisibles en virtud de lo dispuesto en el apartado e) del párrafo 2 del artículo 4 del Protocolo Facultativo, ya que los hechos objeto de la comunicación sucedieron antes de la entrada en vigor del Protocolo Facultativo para el Estado Parte y no continuaron

---

<sup>40</sup> Véanse, por ejemplo, la comunicación No. 222/1987, M. K. c. Francia, la comunicación No. 1356/2005, Antonio Parra Corral c. España, y la comunicación No. 1420/2005, Eugene Linder c. Finlandia.

produciéndose después de esa fecha, y el párrafo 1 del artículo 4 del Protocolo Facultativo, por no haber agotado la autora todos los recursos de la jurisdicción interna;

- b) Que se comunique esta decisión al Estado Parte y a la autora.

**Comité para la Eliminación de la Discriminación  
contra la Mujer Informe de México producido bajo el  
Artículo 8 del Protocolo Facultativo  
de la Convención y respuesta del Gobierno de  
México, 27 de enero de 2005**

En la 31<sup>a</sup> sesión en julio del 2004, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer concluyó la investigación bajo el artículo 8 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer sobre México que además incluyó una visita al territorio del Estado parte. El Comité incluyó un resumen del procedimiento sobre la investigación en su reporte anual (A/59/38, Parte II, Capítulo V). El Comité decidió que publicaría en una fecha ulterior los resultados y recomendaciones sobre la abducción, violación y crimen de mujeres en Ciudad Juárez, área de Chihuahua, México, así como las observaciones recibidas por el Gobierno de México.

El presente documento se publica siguiendo la mencionada decisión y está dividido en dos partes. La parte uno contiene el Informe del Comité – resultados y recomendaciones. La parte dos contiene las observaciones del Gobierno de México sobre los resultados y recomendaciones.

## **Parte uno: Informe del Comité –Resultados y recomendaciones**

### **I. Introducción**

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, si el Comité recibe información fidedigna que a su juicio revele violaciones graves o sistemáticas por un Estado Parte de los derechos enunciados en la Convención, este invitara al Estado Parte a colaborar en el examen de la información y a tal fin a presentar observaciones sobre la información recibida. Posteriormente, el Comité podrá encargar a uno o más de sus miembros que realice una investigación y presente con carácter urgente un informe al Comité. Cuando se justifique y con el consentimiento del Estado Parte, la investigación podrá incluir una visita a su territorio. Todas las actuaciones del Comité son confidenciales y la cooperación del Estado Parte es recabada en todas las etapas del procedimiento.

2. México ratificó el Protocolo Facultativo el 15 de marzo de 2002. El procedimiento del artículo 8 del Protocolo Facultativo es pues aplicable a México.

3. En una carta, con fecha 2 de octubre de 2002, las organizaciones no gubernamentales, Equality Now y Casa Amiga, ubicadas en Nueva York, Estados Unidos, y Ciudad Juárez, México, respectivamente, pidieron al Comité que instruya una investigación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 de la Convención en relación con los incidentes de secuestro, violación y asesinato de mujeres en la zona de Ciudad Juárez, Estado de Chihuahua, México, con el fin de reforzar el apoyo que el Comité ya había prestado a ese caso tras examinar el quinto informe periódico de México, presentado en virtud de la Convención en su periodo de sesiones extraordinario en agosto 2002. (En sus observaciones, el Comité expuso gran preocupación por la aparente falta de conclusiones finales en las investigaciones sobre las causas de los numerosos homicidios de mujeres y la identificación

y el enjuiciamiento de los perpetradores de tales crímenes e insto al Estado Parte a impulsar y acelerar el cumplimiento de la Recomendación 44/98 emitida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en relación con el esclarecimiento y la sanción de los homicidios de Ciudad Juárez.). Las dos organizaciones no gubernamentales proporcionaron informaciones específicas respecto al asunto.

4. En su 28° periodo des sesiones (enero de 2003), el Comité de conformidad con el artículo 82 de su reglamento pidió a dos miembros del Comité (a las Sras. Ferrer y Tavares) que examinaran la información proporcionada de manera detallada. Las dos expertas llevaron a cabo ese examen a la luz de otras informaciones de que disponía el Comité, en particular, los comentarios finales pertinentes de los demás órganos de tratados y los informes de los relatores especiales de las Naciones Unidas sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias e independencia de los magistrados y abogados. A la luz del examen efectuado por las Señoras Ferrer y Tavares el Comité considero que la información proporcionada por Equality Now y Casa Amiga era fidedigna y contenía indicaciones fundadas de graves o sistemáticas violaciones de derechos proclamados en la Convención. Con arreglo al párrafo 1 del artículo 8 del Protocolo Facultativo y al párrafo 1 del artículo 83 de su reglamento, el Comité decidió invitar al Gobierno de México a cooperar con el examen de la información y a tal fin presentar observaciones , a mas tardar el 15 de mayo de 2003. (Carta de la presidenta del Comité, enviada por intermedio del Secretario General de las Naciones Unidas y con fecha 30 de enero de 2003.)

5. El 15 de mayo de 2003, por intermedio de una nota de la Misión permanente de México ante las Naciones Unidas en Nueva York, el Gobierno de México transmitió sus observaciones con respecto a la denuncia interpuesta por las organizaciones no gubernamentales Casa Amiga y Equality Now. Aparte de proporcionar información detallada sobre el asunto, el Gobierno de México ofreció al Comité (i) responder de manera inmediata a la solicitud de información adicional,

designando a ese fin a la titular de la Subsecretaría para Temas Globales de la Secretaría de Relaciones Exteriores; (ii) extender al Comité una invitación para visitar el país, garantizando las condiciones y las facilidades necesarias para que este puede llevar a cabo con toda libertad sus investigaciones; y (iii) su total disposición para atender las recomendaciones que adoptaría el Comité una vez concluido el proceso de investigación. El Gobierno de México proporciono, en particular, información sobre las acciones recientes emprendidas a nivel estatal, federal y en materia legislativa respecto a la situación en Ciudad Juárez.

6. El 3 de junio de 2003, Casa Amiga, Equality Now y la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (cabe recalcar que la Comisión Mexicana proporcionó información pertinente al Comité antes del examen del quinto informe periódico de México en agosto 2002) presentaron información suplementaria al Comité poniéndole al día acerca de alegados eventos recientes en Juárez. Esa información se refería a los asesinatos nuevamente descubiertos, la continuación de la impunidad de los culpables, las amenazas a aquellos que demandan justicia por las mujeres, la creciente frustración por la falta de debida diligencia por parte de las autoridades para investigar y juzgar apropiadamente a estos crímenes, y un emergente patrón de irregularidades e incidentes que sugieran la posibilidad de una complicidad oficial en la continuada violencia contra mujeres en Juárez. Se hizo referencia también a un patrón similar de asesinatos y desapariciones de mujeres en la Ciudad de Chihuahua – consecuencia posible de la impunidad en Juárez y de la propagación de operaciones criminales. Se adjunto el informe de la relatora especial sobre los derechos de la mujer de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, publicado en el mes de marzo de 2003, después de una visita de la relatora a México, incluido Ciudad Juárez.

7. A través de las notas verbales del 27 de junio y 7 de julio de 2003, se proporciono información adicional del Gobierno de

México destacando recientes resultados en las investigaciones y detalles sobre la creación de un organismo de coordinación entre dependencias federales y la sociedad civil y su enlace con instituciones y organismos estatales, municipales y el Congreso Nacional (Subcomisión de coordinación y enlace para prevenir y sancionar la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez – presidida por la Secretaria de Gobernación). Se detallo también en esa información adicional del Gobierno un proyecto de un programa de 40 acciones como base del monitoreo de la Subcomisión - acciones en materia de promoción de justicia; acciones en materia de promoción social; y acciones a favor de los derechos humanos de la mujer en Ciudad Juárez.

8. En su 29 periodo de sesiones (julio de 2003) tras examinar toda la información presentada por parte del Gobierno y tomando en cuenta la información suplementaria proporcionada por Casa Amiga, Equality Now y la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, el Comité decidió efectuar una investigación confidencial de acuerdo con el párrafo 2 del artículo 8 del Protocolo Facultativo y el artículo 84 de su reglamento, designando a dos de sus miembros, la Señora Maria Yolanda Ferrer Gómez y la Señora Maria Regina Tavares da Silva, para que lleven a cabo la investigación y presenten su informe al Comité. Finalmente, el Comité decidió pedir al Gobierno de México, conforme con el párrafo 2 del artículo 8 del Protocolo Facultativo y con el artículo 86 de su reglamento, que aceptara la visita de los dos miembros en octubre de 2003. (Se informo al Gobierno de México mediante nota del Secretario General de las Naciones Unidas del 11 de agosto de 2003.) Con fecha 27 de agosto de 2003, el Gobierno de México acepto la visita de las dos expertas y se comprometió a proporcionar toda la ayuda necesaria para el buen desarrollo de su mandato. Se confirmo en la misma nota la designación de la Señora Patricia Olamendi, Subsecretaria para Temas Globales de la Secretaria de Relaciones Exteriores, como representante del Gobierno de acuerdo con el párrafo 2 del artículo 85 del reglamento

del Comité. Las fechas de la visita (18 al 26 de octubre de 2003) que propuso el Comité, fueron aceptadas por parte del Gobierno. Los dos miembros designados, la Señora Maria Yolanda Ferrer Gómez y la Señora Maria Regina Tavares da Silva – acompañadas por dos funcionarios de las Naciones Unidas, la Sra. Helga Klein y el Sr. Renán Villacis – efectuaron la visita en las fechas anteriormente mencionadas.

## **II. Visita Efectuada a México del 18 Al 26 de octubre de 2003**

### **Actividades de los miembros del Comité durante la visita**

9. Durante su estancia en México las miembros del Comité visitaron el Distrito Federal y el Estado de Chihuahua (Ciudad Chihuahua y Ciudad Juárez).

10. En el Distrito Federal las Señoras Ferrer y Tavares se entrevistaron con las siguientes autoridades: Secretaria de Gobernación (Jefe de la Unidad para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos; Directora General Adjunta de la Unidad; y Asesora del Subsecretario para Derechos Humanos); Secretaria de Desarrollo (SEDESOL) (Secretaria/Ministra; Subsecretario de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio; y Directora General del Instituto); Comisionada del Gobierno Federal para el caso de las Mujeres en Ciudad Juárez (designada el 17 de octubre de 2003); Procurador General de la Republica y tres Subprocuradores ( Delincuencia Organizada; Control Regional, Amparo y Procedimientos Penales; Jurídico y Asuntos Internacionales) así como dos Directores Generales de la PGR (Prevención al Delito; Atención a Victimas); Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) ( Presidenta del Instituto; Secretaria Técnica; Coordinador de Asesores ; y Directora General Adjunta de Asuntos Internacionales); Comisión Nacional de Derechos Humanos (Segundo Visitador General); Secretaria de Asuntos Exteriores (Subsecretaria para Temas Globales y Derechos

Humanos; Asesora de la Subsecretaria; y Directora General Adjunta de la Dirección General de Derechos Humanos).

11 . Las miembros del Comité se entrevistaron también con nueve representantes de la Comisión especial de la Cámara de Senadores para el Seguimiento de los Asesinatos de Mujeres en Ciudad Juárez y con cinco representantes de la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados - las dos comisiones integradas en el Congreso Nacional de la Republica.

12. Las miembros del Comité tuvieron la oportunidad de participar en una reunión de la Subcomisión de Coordinación y Enlace para Prevenir y Sancionar la Violencia contra la Mujer en Ciudad Juárez - la cual integran 9 secretarías/dependencias federales, la Procuraduría General de la Republica, la CNDH y representantes de la sociedad civil.

13. Asimismo, las expertas se entrevistaron con organismos de Naciones Unidas (UNIFEM) y organizaciones no gubernamentales (Comisión Mexicana de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, y Milenio Feminista ).

14. En la capital del Estado de Chihuahua los miembros del Comité se entrevistaron con el Gobernador interino del Estado y Secretario General de Gobierno; el Subprocurador General del Estado; y Director de Asuntos Jurídicos de la Procuraduría de Justicia. Visitaron también a la Directora del Instituto Chihuahuense de la Mujer.

15. En Ciudad Juárez las Señoras Ferrer y Tavares se entrevistaron con autoridades mixtas estatales/federales, federales y municipales así como asociaciones de madres de mujeres asesinadas o desaparecidas en Ciudad Juárez o Ciudad Chihuahua; madres individuales y representantes de la sociedad civil. Visitaron también sitios en los cuales se encontraron en 2001 y 2002/2003 numerosos cuerpos de víctimas; sitios de maquiladoras y colonias mas pobres de Ciudad Juárez.

16. Las dos miembros se entrevistaron con el Subprocurador Estatal de Justicia Zona Norte; la Fiscal Especial Estatal

(Fiscalía Mixta para Investigación de Homicidios de Mujeres -PGR/PGJE); el Secretario Particular del Presidente Municipal; el Delegado de la PGR y el Titular Federal de la Agencia Mixta para Investigación de Homicidios de Mujeres; y el Coordinador General de Derechos Humanos y Participación Ciudadana de la Secretaria de Seguridad Publica (Policía Federal Preventiva).

17. En Ciudad Juárez las dos expertas del Comité también se reunieron con organizaciones de familiares de las victimas (Nuestras Hijas de Regreso a Casa; Justicia para Nuestras Hijas; Integración de Madres de Juárez) y madres individuales de victimas; con organizaciones no gubernamentales locales (Red Ciudadana no Violencia y Dignidad Humana; Casa Promoción Juvenil; Organización Popular Independiente; CETLAC; Grupo 8 de marzo; y Sindicato de Telefonistas) y con representantes de las organizaciones no gubernamentales locales/nacionales/internacionales Casa Amiga, Equality Now y Comisión Mexicana de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos.

### **Condiciones generales en las que se desarrollo la visita**

18. El Gobierno de México presto pleno apoyo a la visita y fue muy cooperador en todo momento respetando la confidencialidad y la independencia de la investigación así que tomo todas las medidas necesarias, tanto en el Distrito Federal como en el Estado de Chihuahua, para que las dos miembros encargados de la investigación pudieron cumplir con el programa de trabajo que tenían previsto de la manera mas eficaz, y garantizo su seguridad cuando ello fuera conveniente. En particular, las dos expertas quisieran expresar su satisfacción con la excelente cooperacion de las autoridades mexicanas en materia de logística y brindando amplia información actualizada oral y escrita, y se la agradecen mucho. Solicitan que se les proporcione información sobre

desarrollos relevantes cuando sean disponibles, en particular sobre el mandato de la Comisionada, sus atribuciones y facultades, para que se incluya en el informe que va a ser presentado al Comité.

19. Las Señoras Ferrer y Tavares quisieran también agradecer mucho a todos los representantes de la sociedad civil con los cuales se entrevistaron durante la visita . Las informaciones amplias y concretas proporcionadas con franqueza en esas ocasiones contribuyeron para profundizar su comprensión y complementar su conocimiento de la situación actual.

20. Finalmente, ellas se dijeron muy satisfechas de las medidas tomadas por parte de las autoridades federales en Ciudad Juárez para proporcionar protección a un miembro de una organización no gubernamental involucrada en el caso de las mujeres asesinadas y desaparecidas en Ciudad Juárez, quien fue amenazada en un incidente que ocurrió durante la visita de las expertas en Ciudad Juárez, y expresaron el deseo de ser informadas del desarrollo al respecto.

21. Las dos expertas agradecen mucho al Coordinador Residente de Naciones Unidas/ Representante del PNUD y sus colaboradores por su ayuda valiosa, incluido todas las facilidades logísticas y técnicas, proporcionada a la delegación en la preparación de la misión y durante la visita en Ciudad de México y Ciudad Juárez.

### **III. Discriminación y violencia basada en el género la situación en Ciudad Juárez**

#### **Contexto general y evolución de la situación**

22. Ciudad Juárez se encuentra ubicada en el Norte del Estado de Chihuahua, junto a la frontera con los Estados Unidos. Tiene ahora cerca de 1.500.000 habitantes, con una parte de población flotante, y constituye el mayor centro del Estado de Chihuahua - “El Estado Grande” de México

– con 40% de la población total. Se caracteriza por ser una ciudad industrial que ha tenido un vertiginoso crecimiento, en particular en la última década, por el desarrollo de la industria maquiladora, lo cual ha incidido en el arribo de migrantes de otras partes de México, a la que habría que agregar el tránsito de migrantes extranjeros. Considerada como puerta abierta para mejores perspectivas de empleo y mayores oportunidades, Ciudad Juárez es también una puerta abierta para la emigración ilegal y para el tráfico de droga.

23. El crecimiento demográfico acelerado no ha sido acompañado por la creación de los servicios públicos necesarios para dar respuesta a las necesidades básicas de esta población – salud y educación, vivienda, infraestructuras de saneamiento e iluminación - un hecho que contribuye a la existencia de situaciones graves de carencia y pobreza, acompañadas de tensiones intrafamiliares y en el plano social. En una visita a la zona poniente de la ciudad, la delegación tubo la oportunidad de constatar la extrema pobreza en que viven las familias ahí residentes, una buena parte de las cuales tiene mujeres como cabezas de familia y viviendo en condiciones de gran carencia. Por otra parte, fue señalado a la delegación por diversas fuentes que en Ciudad Juárez hay una acentuada diferencia de clases con una minoría de familias ricas y poderosas, dueñas de tierras y terrenos, en los que se encuentran las maquilas y colonias marginales, lo que dificulta un cambio estructural. Hay una situación global que ha conducido a una serie de conductas delictivas, entre ellas el crimen organizado, narcotráfico, trata de mujeres, migración ilegal, lavado de dinero, pornografía, proxenetismo y explotación de la prostitución.

24. Todas las autoridades, con las cuales se ha entrevistado la delegación, reconocen que el desarrollo no planificado de la ciudad y la confluencia de fenómenos de índole demográfica, social, económica y delictiva han desembocado en una compleja situación de ruptura del tejido social, uno de cuyos aspectos importantes se traduce en el aumento y

la descalificación de la violencia bajo formas diversas, que afectan toda la población - hombres, mujeres y niños. Ruptura que se traduce también en aceptación de la violencia contra las mujeres considerada como fenómeno “normal” en un contexto de discriminación sistemática y generalizada con base en el sexo.

25. Adicionalmente, la situación creada con la instalación de las maquilas y la creación de puestos de trabajo principalmente para mujeres, sin alternativas suficientes para los varones, ha cambiado la dinámica tradicional de relaciones entre los sexos, caracterizada por la desigualdad de género, dando lugar a una situación de conflicto hacia las mujeres, en particular hacia las más jóvenes, empleadas en las maquilas. Este cambio social en los papeles de las mujeres no ha sido acompañado de un cambio en las actitudes y las mentalidades tradicionales - de cariz patriarcal - manteniéndose una visión estereotipada de los papeles sociales de hombres y de mujeres.

26. En este contexto, una cultura de impunidad se ha enraizado que permitió y fomento terribles violaciones de los derechos humanos. La violencia contra las mujeres también se enraizó y desarrolló con aspectos específicos caracterizados por el odio y la misoginia. Secuestros, desapariciones, violaciones, mutilaciones y asesinatos ocurrieron en gran escala, en particular en la última década.

27. Aunque hubo también asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez en años anteriores, es en 1993 que el fenómeno se acentúa y que se comienza a dársele visibilidad. Las víctimas en 1993 totalizan 25 mujeres asesinadas de acuerdo con informaciones de organizaciones de la sociedad civil, las cuales inician las denuncias y 18 de acuerdo con información de fuente gubernamental basada en una “Auditoria Periodística” patrocinada por el Instituto Chihuahuense de la Mujer<sup>41</sup>. Los números se disparan en los años siguientes y en 1995 un primer culpable – Abdel Omar Sharif – es detenido.

---

<sup>41</sup> “Homicidios de mujeres: auditoria periodística” (Enero 1993 – Julio 2003)

Durante 1996 los asesinatos continúan y son arrestados miembros de la banda delictiva de “Los Rebeldes”.

28. La situación siguió agravándose, lo que conduce a la creación, en 1998, de la Fiscalía Especial para la Investigación de Homicidios de Mujeres en la Procuraduría General de Justicia de Chihuahua. Por otra parte, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos estudia 36 de los casos de asesinatos y emite la Recomendación 44/98, en la cual se considera que de las investigaciones realizadas “se acreditaran actos violatorios a los Derechos Humanos de las mujeres victimadas y de sus familiares: asimismo se han infringido las normas legales e instrumentos internacionales en perjuicio de las agraviadas.” En el documento se reconoce que hay responsabilidades y negligencia por parte de autoridades y agentes estatales, específicamente en lo que se refiere a recoger y realizar pruebas, en la determinación de la identidad de las víctimas y en la dilación de la tramitación de los casos. La CNDH considera que no solamente los derechos humanos de las víctimas y de sus familias están siendo violados, sino algo más que no se ha considerado el patrón sistemático de violencia que los casos presentan. Debe referirse que algunos puntos de la Recomendación relacionados con la responsabilización penal de los agentes del Estado a diversos niveles por negligencia y graves omisiones no fueron aceptadas por las autoridades estatales.

29. En el año 1999, los asesinatos continúan, extendiéndose también a la Ciudad de Chihuahua y algunos miembros de una nueva banda delictiva - Los Ruterros - son detenidos.

30. Al mismo tiempo, la comunidad internacional comienza a tomar conciencia de la tragedia de Ciudad Juárez. En el mismo año la Relatora Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias de las Naciones Unidas visita México y llama la atención de las autoridades por la inseguridad e impunidad reinantes en la ciudad y por la dimensión sexista de los delitos cometidos. De igual modo, la Relatora Especial sobre la Violencia contra las Mujeres de las Naciones Unidas cuestiona al gobierno por casos específicos

de asesinatos de mujeres ocurridos en Ciudad Juárez y en el año 2001 el Relator Especial sobre Independencia de Jueces y Abogados de las Naciones Unidas visita México y, entre otras materias, aborda también la cuestión de los homicidios de mujeres y del clima de impunidad que los rodea.

31. Finalmente en el año 2002, correspondiendo a solicitudes de numerosas personas y organizaciones de la sociedad civil ante la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos y su Relatora Especial sobre los Derechos de la Mujer, el Gobierno Federal le extiende una invitación para visitar el país y concretamente a Ciudad Juárez, la cual tiene lugar en febrero de ese año. En el año siguiente la Comisión Interamericana adopta y difunde un informe bien documentado, que traza un panorama global de la situación<sup>42</sup>.

32. También en el año 2002, el Comité CEDAW hace una recomendación sobre los asesinatos y desapariciones en Ciudad Juárez, en el contexto del examen del 5º Informe de México sobre el cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

33. A nivel del Estado Mexicano, en particular a nivel federal, la dimensión del problema va siendo progresivamente percibida en sus diversas vertientes. En el ámbito del Senado y de la Cámara de Diputados se establecen comisiones especiales que estudian la cuestión de los homicidios y desapariciones y proponen la atracción de los casos a nivel federal en diversas ocasiones desde el año 2000.

34. Se reconoce progresivamente la dimensión de la cuestión como fenómeno que va más allá de casos aislados de violencia en una sociedad estructuralmente violenta. En estas circunstancias enfocar solamente los homicidios y

---

<sup>42</sup> “Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, México: el derecho a no ser objeto de violencia y discriminación”. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2003.

desapariciones como casos aislados no parece ser la solución para resolver el problema social y cultural más profundo. A la par de combatir la criminalidad, resolver los casos individuales de asesinatos y desapariciones, encontrar y sancionar a los culpables y apoyar a las familias de las víctimas, hay que combatir también las causas de la violencia de género en su dimensión estructural y bajo todas sus formas - sea violencia doméstica e intrafamiliar o violencia y abusos sexuales, homicidios, secuestros y desapariciones – y hay que adoptar políticas específicas para la igualdad de género e integrar una perspectiva de género en todas las políticas públicas. Esta noción que hoy parece estar presente en el discurso político de las autoridades, sobre todo a nivel federal, ha demorado demasiado tiempo en ser asumida por las autoridades y no está aún claro que lo sea a todos los niveles de poder.

### **Diferentes formas de violencia de género – datos, características y reacciones iniciales**

35. Identificado el problema de fondo, es importante caracterizar algunos de los aspectos en los cuales la violencia de género se desdobra en la situación de Ciudad Juárez y Ciudad de Chihuahua. En primer lugar, hay que ver los datos globales de la dimensión del fenómeno ofrecidos tanto por las organizaciones no gubernamentales como por las entidades gubernamentales, los cuales no son coincidentes, un problema que abordaremos más adelante.

36. Según información de la “Auditoría Periodística” ya referida y que la delegación recibió en varias instancias oficiales, tanto federales como estatales, habría un total de 321 asesinadas entre Enero de 1993 y Julio de 2003 en Ciudad Juárez. El Instituto Chihuahuense de la Mujer actualizó los datos a 326 a la fecha de la visita de la delegación, cifra que tanto en la Secretaría de Gobernación del Estado de Chihuahua como en la Fiscalía Especial y la Delegación de la PGR se elevó a 328 en igual periodo. Otras fuentes oficiales, específicamente la Procuraduría General de la República,

habían hecho referencia a 258 expedientes en el mismo ámbito geográfico y hasta finales de febrero 2003, mientras que la Amnistía Internacional en su Informe de Agosto de 2003 se refiere a la cifra de 370 mujeres asesinadas en Ciudad Juárez y Ciudad de Chihuahua. Por otro lado, las ONGs con que se reúne la delegación refieren una cifra de 359 en el mismo ámbito. También con respecto a desapariciones de mujeres, las cifras son altamente divergentes según las distintas fuentes, gubernamentales y no gubernamentales. Cualquiera que sea el número - y las cifras, aún que muy importantes no son el asunto de fondo - lo esencial es el significado de los crímenes como formas de violación de derechos humanos fundamentales de las mujeres y como expresiones, las más “radicales”, de discriminación por razón de sexo.

37. Según las autoridades, los crímenes de homicidio en Ciudad Juárez tienen diferentes móviles – violencia doméstica e intrafamiliar, narcotráfico, crímenes pasionales, riña, robo, venganza y móvil sexual – pero una parte cuantitativamente significativa de los asesinatos - cerca de un tercio - tienen una componente de violencia sexual y características similares. También aquí las cifras divergen, ya que el Instituto Chihuahuense de la Mujer refiere 90 casos, la Fiscalía Especial y el Delegado de la PGR en Ciudad Juárez mencionan 93 casos y las ONGs contabilizan 98. Las víctimas de estos crímenes han sido violadas o abusadas sexualmente y, a veces, torturadas o mutiladas. Los cadáveres han sido después abandonados en lotes baldíos y eventualmente hallados por transeúntes que pasan, no por la policía.

38. Como se ha referido en otros informes de entidades nacionales e internacionales, las asesinadas y desaparecidas son mujeres jóvenes y de origen humilde, trabajadoras de las maquilas, estudiantes o empleadas de establecimientos comerciales, las cuales son raptadas y secuestradas, después violadas y asesinadas unas, y desaparecidas otras.

39. Hipótesis explicativas de los motivos que originan este tipo de crímenes de violencia específica contra las mujeres han sido relacionadas con narcotráfico, tráfico de órganos, trata

de mujeres para fines de explotación sexual o realización de videos de violencia.

40. La respuesta de las autoridades frente a los asesinatos, desapariciones y otras formas de violencia contra las mujeres ha sido muy deficiente, especialmente en los primeros años de los noventa, y el Gobierno mismo lo reconoce que se han cometido errores e irregularidades durante ese período. Se destaca una actitud más positiva, aunque limitada, de procuración de justicia en el presente y se acentúa que las investigaciones se procesan con más rapidez y seriedad en los procedimientos. Todavía, en los casos más recientes, la situación de las investigaciones, a pesar de que se ha tomado mayor conciencia de la gravedad de los hechos, no está completamente clara y se cuestiona la eficacia de la justicia.

41. Por ejemplo el caso de los ocho cadáveres hallados en el campo algodonero frente a la sede de la Asociación de Maquiladoras en Noviembre 2001, provocó una conmoción de la opinión pública y una protesta masiva que daría lugar a la “Campaña Alto a la impunidad: ni una muerta más”. Las autoridades estatales insisten en haber efectuado una investigación rápida y inmediata con la detención de los presuntos culpables, específicamente “La Foca” y “El Cerillo”. Sin embargo, hay argumentos contra tales detenciones formulados por diversas personas y grupos, que plantean que se han aplicado torturas para obtener las confesiones, por lo que más tarde se retractaran de sus declaraciones iniciales. La muerte sospechosa de un de los acusados, en detención, contribuyó igualmente al clima de duda y de falta de confianza en la justicia.

42. Adicionalmente, se percibe una actitud de minimizar la importancia de los problemas en el discurso de las autoridades estatales en particular. Se argumenta que se está prestando una atención desproporcionada a la situación de Ciudad Juárez y Ciudad de Chihuahua y que la violencia contra las mujeres

bajo diversas formas, incluyendo la violencia doméstica y intrafamiliar y la violencia sexual, existe también en otras ciudades y regiones de México.

43. La delegación recibió abundante información de distintas fuentes sobre obstrucción a las investigaciones, retrasos en la búsqueda de desaparecidas, falsificación de pruebas, irregularidades en los procedimientos, presiones sobre las madres, negligencia y complicidad de agentes del estado, utilización de tortura para la obtención de confesiones, hostigamiento de familiares, defensores de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil que se han empeñado en la lucha por la justicia.

44. En este breve panorama general de la situación cabe aún referirse al papel fundamental que las organizaciones de la sociedad civil, de familiares de las víctimas y de defensores de los derechos humanos, han desempeñado en la llamada de atención consistente y persistente acerca de la situación de los crímenes y violaciones de los derechos humanos de las mujeres de Ciudad Juárez y del imperativo de hacer justicia en el descubrimiento y sanción de los culpables. Ellas despertaron la conciencia de la comunidad nacional y de la comunidad internacional. Debe significarse en particular la presión de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos y de su relatora Especial sobre los Derechos de las Mujeres, no solamente por el Informe presentado, sino también por el compromiso de prestación regular de informes por parte del Estado Mexicano a la misma Comisión en el último año.

### **Repetición del fenómeno en otros sitios**

45. En resumen, la situación en Ciudad Juárez, no obstante la nueva conciencia y los esfuerzos desarrollados en diferentes niveles, sigue siendo altamente compleja, dolorosa, prolongada y llena de claros-oscuros, sospechas y horrores inaceptables.

46. Aunque se considere que en Ciudad Juárez hay una disminución en los meses más recientes en las muertes y

desapariciones, eventualmente fruto de las medidas que están siendo implementadas para enfrentar la situación, sobretudo por el Gobierno Federal, lo que ocurre es que el mismo fenómeno de asesinatos y desapariciones, incluyendo casos de violencia sexual con un patrón similar se han realizado en Chihuahua en número creciente.

47. La delegación ha recibido también información de varias fuentes sobre casos de asesinatos similares y recientes ocurridos en otras ciudades y regiones de México, específicamente en Nogales, Tijuana, León y Guadalajara.

### **Compromisos internacionales en materia de los derechos de la mujer**

48. El principal avance en la situación es que ahora se reconoce que hay un problema y que hay que darle respuestas eficaces y compatibles con la dimensión de la tragedia y con los compromisos asumidos por el Estado Mexicano con respecto a la promoción y protección de los derechos humanos fundamentales de la mujer.

49. La promoción y protección de los derechos humanos es uno de los compromisos asumidos con fuerza por el actual poder político. México ha firmado y ratificado los principales instrumentos internacionales de derechos humanos, incluyendo la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre los Derechos del Niño y, específicamente con relación a los derechos de la mujer, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Es vinculado también a instrumentos regionales pertinentes.

50. En el ámbito de tales compromisos internacionales, en particular respecto a la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, aparece que hay fallas graves por parte del Estado Mexicano

específicamente en lo concerniente a sus artículos 1, 2, 3, 5, 6 y 15 de esta Convención.

51. El artículo 1 de la Convención prevé que “la expresión discriminación contra la mujer denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer... de los derechos humanos y libertades fundamentales...”. La violencia contra las mujeres configura una exclusión y restricción que les impiden el goce de sus derechos fundamentales. Lo cual se confirma en la Recomendación 19 del Comité cuando considera que “la definición de discriminación incluye la violencia basada en el género, que es la violencia que se dirige a la mujer porque es una mujer...”; y, por otro lado, que “la violencia contra la mujer es una forma de discriminación que impide gravemente que goce de derechos y libertades...”.

52. La Declaración para la Eliminación de la Discriminación de la Violencia contra la Mujer, adoptada por la Asamblea General de la ONU en 1993, considera también que “por violencia contra la mujer se entiende todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada.”

53. Como sigue, la situación en Ciudad Juárez - la violencia de género y la impunidad subsecuente - resulta en una violación grave de las disposiciones de la Convención.

54. El artículo 2 recoge la responsabilidad de los Estados a seguir una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y con tal objeto se comprometen a “adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación

contra la mujer”, a “establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer...e garantizar, por conducto de los tribunales nacionales o competentes y de otras instituciones publicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación”, a “abstenerse de incurrir en todo acto o práctica discriminatoria y velar porque las autoridades y instituciones públicas actúen en conformidad con esta obligación”, a “tomar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer”.

55. Es evidente que hay fallas y violaciones por parte del Estado en el cumplimiento de sus obligaciones en ese respeto. Considerando que en el presente hay una mayor voluntad política, sobretodo en las estructuras federales, para hacer frente a la discriminación y violencia contra las mujeres, no puede dejar de decirse que en las políticas desarrolladas desde 1993 en lo que respeta a la prevención, la investigación y la sanción de los crímenes de violencia contra las mujeres, las políticas adoptadas y las medidas tomadas han sido ineficaces y han permitido un clima de impunidad y de desconfianza en la justicia incompatible con los deberes del Estado.

56. El artículo 5 de la Convención prevé la obligación de los Estados Partes de tomar medidas apropiadas para “modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres.”

57. Esta obligación del Estado no ha sido debidamente cumplida, incluso en las campañas destinadas a prevenir la violencia en Ciudad Juárez que, más de que promover la responsabilidad social y el cambio de patrones socioculturales relativos a hombres y mujeres y la dignidad de estas, se focalisaron en responsabilizar a las posibles víctimas con su

propia protección, manteniendo los estereotipos culturales tradicionales.

58. Consideraciones similares podrían ser formuladas en relación con el artículo 6, que contempla la obligación de “suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer ” – un posible móvil para los asesinatos y desapariciones que no está ni comprobado ni negado; y en relación con el artículo 15, que prevé que “los Estados Partes reconocerán a la mujer la igualdad con el hombre ante la ley” en todos los aspectos de la vida y que específicamente consagra la igualdad relativa al “derecho de las personas a circular libremente”.

59. Tal no es el caso en Ciudad Juárez y Ciudad de Chihuahua, en las cuales un clima de miedo y de peligro impide a muchas mujeres, sobretodo jóvenes y de extractos sociales más humildes, de proseguir una vida normal en plena libertad. Adicionalmente, el derecho a la igualdad jurídica, no obstante su garantía en el artículo 4º de la Constitución Política de México, no ha sido, y no esta siendo, garantizado a las mujeres en los procedimientos pertinentes en Ciudad Juárez y Ciudad de Chihuahua.

60. De lo que precede, se podrá concluir que las responsabilidades del Estado Mexicano como Estado Parte de CEDAW muestran deficiencias graves de cumplimiento que urge reparar.

#### **IV. Homicidios y desapariciones Principales problemas**

##### **Perfil de las asesinadas y desaparecidas**

61. Aunque como se ha visto, no existen estadísticas realmente confiables, la mayoría de las fuentes oficiales coinciden en que han sido asesinadas en Ciudad Juárez más de 320 mujeres, mientras que las organizaciones de la sociedad civil con que se reunió la delegación refieren 359. La tercera parte de las cuales ha sufrido brutal violencia sexual.

62. La violencia contra las mujeres a lo largo de estos 10 años se ha incrementado permanentemente, y como consecuencia han aumentado los asesinatos, ya sean sexuales, por celos, por problemas de convivencia, por disputas en el hogar, o vinculados al tráfico y consumo de drogas.

63. Las víctimas de los crímenes de violencia sexual son por lo general mujeres bonitas, muy jóvenes, incluso adolescentes, que viven en condiciones de pobreza y vulnerabilidad; la mayoría son trabajadoras de las maquilas o de otros centros laborales y estudiantiles.

64. Durante muchos años desaparecían en el trayecto de sus viviendas a sus lugares de destino, pues tenían que transitar en las noches y madrugadas por zonas despobladas, sin alumbrado público. En la actualidad las desapariciones están ocurriendo a pleno día y en el mismo centro de la ciudad, sin que la policía lo detecte y sin que nadie reporte haber visto algo anormal.

65. Por lo que se conoce, la mecánica de estos crímenes sexuales comienza con el secuestro de las víctimas, ya sea por engaño o por la fuerza son mantenidas en cautiverio y abusadas sexualmente, incluyendo la violación, e incluso en algunos casos torturadas, hasta que se produce el homicidio y después el abandono de sus cuerpos en algún lugar deshabitado.

66. Como ya se dijo, las asesinan por ser mujeres y pobres. Son crímenes de género y por ello, durante años han sido tolerados con absoluta indiferencia por las autoridades. Alarma conocer además, que el fenómeno se está extendiendo en condiciones similares a otras ciudades de México.

67. Algunos altos funcionarios del Estado de Chihuahua y del Municipio Juárez han llegado a culpar públicamente, a las propias víctimas de su suerte, ya sea por la forma de vestir, por el lugar en que trabajan, por su conducta, por andar solas, o por falta de cuidado de los padres, lo cual ha generado justificada indignación y muy fuertes críticas.

68. El actual Secretario General del Gobierno de ese Estado expresó a la delegación que cuando aparece una muerte en Juárez hay un gran escándalo y que sin embargo eso pasa en todas partes de México y mucho más en Estados Unidos.

### **Circunstancias en que aparecen los cuerpos**

69. Resulta significativo que en el caso de los crímenes de violencia sexual - durante diez años- los cadáveres de las mujeres aparecen, casi siempre, en las mismas zonas despobladas, a las que solo puede llegarse con helicópteros o con vehículos de doble tracción. Las colocan en lugares donde por alguna causa alguien ha de pasar para denunciar el hallazgo. Los cuerpos nunca han sido encontrados como resultado de la actividad investigativa del Ministerio Público.

70. Algunas aparecen maniatadas, golpeadas, otras torturadas, e incluso varias con mutilaciones; muchas en avanzado estado de descomposición; unas llevando ropas y objetos de otras, mientras que de un grupo solo dejan osamentas correspondientes a desaparecidas de años anteriores o inexplicablemente a muchachas que llevaban días o meses en manos de sus captores. También algunos familiares dijeron a la delegación que hay cuerpos que según les han dicho, permanecieron en congelación.

71. Los asesinos, lejos de esconder las víctimas las exponen, lo cual podría parecer un desafío a las autoridades, pues hasta el momento han gozado de total impunidad. Ha existido también la curiosa coincidencia de que han aparecido jóvenes asesinadas en momentos en que se han dado a conocer medidas del Gobierno o acciones de las ONG como si fuera una respuesta o una amenaza de los criminales.

72. Llama la atención, que según el relato de algunas madres, a los que se hará referencia posteriormente, sus familiares, o ellas mismas, vieron los cadáveres a sus hijas con piel y pelo, mientras que pocos días después, solo quedaban

osamentas. También algunas recibieron sarcófagos sellados que las autoridades no les permitieron abrir.

## **Las Desaparecidas**

73. No es posible siquiera tener una idea del número real de mujeres que durante estos diez años han desaparecido en Ciudad Juárez, pues las cifras que se ofrecen en la actualidad oscilan entre las 44 que declaran las autoridades del Estado, alrededor de 400 que mencionan las ONG y alrededor de 4,500 que denuncia la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

74. El Gobierno plantea que realmente en la mayoría de los casos no se trata de desapariciones, pues un alto porcentaje de las mujeres que trabajan y viven en Ciudad Juárez son de otros territorios del país, por lo que permanecen un tiempo y después se van, mientras que muchas pasan a Estados Unidos, huyen con sus novios, escapan de fuertes conflictos con sus padres o de la violencia intra familiar. A todo ello se suma que en México la desaparición no se considera delito.

75. Por esas razones las autoridades no proceden de inmediato a la búsqueda de los casos que se denuncian, ni aceptan que se alegue secuestro para obligarlos a actuar, sino que conminan a las familias a que averigüen y se informen, dejando transcurrir los días sin iniciar una investigación, que en realidad, según aseguran las organizaciones de la sociedad civil y los familiares de las víctimas, nunca se realiza, perdiéndose un tiempo esencial para salvar vidas, pues las pruebas demuestran que las muchachas siempre permanecen varios días en poder de sus verdugos antes de ser asesinadas.

76. Hay numerosos testimonios de indiferencia de las autoridades ante la desesperación de las familias que acuden a presentar una denuncia por desaparición. Las han hecho acudir una y otra vez a las oficinas sin lograr que se inicien averiguaciones. Han dejando pasar los días sin hacer nada, mientras son conminadas a que busquen información por cuenta propia. La propia Directora del Instituto Chihuahuense

de la mujer planteó que las hacen esperar largas horas para ser atendidas.

77. Podrían citarse numerosos ejemplos que demuestran la indolencia e inercia existentes, dos de ellos resultarán elocuentes:

78. En 1995, Cecilia Covarrubias Aguilar de 15 años, salió para llevar al hospital a su hijita de unos días de nacida y desapareció con ella. Su cuerpo fue encontrado tiempo después, pero han transcurrido 8 años sin determinarse el paradero de esa niña.<sup>79</sup> Su madre, Soledad Aguilar, tras una búsqueda incesante, logró ubicar su presunta nietecita y solicitó se le hicieran las pruebas de ADN, comunicándosele que el resultado había sido negativo. Posteriormente, revisando el expediente, constató por las fotografías, que las autoridades habían suplantado la niña por otra. Aunque lo ha pedido una y otra vez, no ha logrado que comparen las huellas de su pie con las que tomaron a la bebita en el momento de su nacimiento. Las autoridades de la localidad le han recomendado que trate de llegar a un arreglo con esa acomodada familia

80. Lydia Alejandra García Andrade desapareció el 2 de febrero del 2001, su madre, Norma Andrade puso la denuncia el día 16 y le dijeron de forma irrespetuosa que seguramente se había ido con el novio. Según dijo a la delegación, dos días después, a las 9.00p.m., una señora llamó al número de emergencias de la policía y denunció que frente a su casa estaban golpeando a una joven en un carro blanco, que la tenían desnuda de la cintura para abajo, sólo con calcetines. El carro permaneció allí una hora y media, pero la Policía llegó a las 11:00 p.m. cuando ya se la habían llevado. La mujer llamó a un canal de televisión y lo denunció, diciendo que esperaba que no apareciera otra muchacha muerta.<sup>81</sup> El cadáver de Lydia Andrade se encontró después. En agosto de ese mismo año, el FBI informó a la Policía que conocía dónde habían tenido a su hija, a qué se dedicaban y por qué la habían asesinado; pero inexplicablemente la información se filtró a la prensa, se publicó y los presuntos culpables huyeron. La policía tardó

dos meses en ir a registrar el lugar.<sup>82</sup> Su madre contó que la autopsia esta incompleta, en su cuerpo encontraron bello púbico y cabellos que no mandaron a analizar, sufrió violación tumultuaria. Su caso está plagado de irregularidades.

83. Tanto la Procuraduría General del Estado, como la Fiscalía Especial de Ciudad Juárez informaron que está por implementar un nuevo sistema de clasificación de las desapariciones, que permite investigación inmediata en los casos que definen como de “ALTO RIESGO”.<sup>84</sup> Se considera que una desaparición es de Alto Riesgo y que debe ser asumida por la Fiscalía Especial para la Investigación de Homicidios de Mujeres, cuando existe certeza de que no tenían motivos para abandonar el hogar, cuando la desaparición se produce en el trayecto de la escuela a la casa o cuando se trata de una niña. Como se ve, se discriminan de esta calificación las muchachas que no tienen buena conducta o que presentan problemas familiares.

85. La Directora del Instituto Chihuahuense de la Mujer, expuso a las expertas que aunque desde enero del año en curso ha habido cambios, solo disponen de una patrulla y cuando se denuncia un caso de desaparición, a veces hay que esperar 5 o 6 días hasta que toque el turno, cuando se precisa actuar de inmediato.

86. Se informó por las autoridades que en los casos que no son considerados de alta peligrosidad, también se hacen averiguaciones, a través de la oficina de atención a víctimas, perteneciente a la Fiscalía Especial de Delitos Sexuales y contra la Familia.

## **Investigaciones y Procesos Penales**

87. Hasta el presente, en los casos de crímenes sexuales, los asesinos han actuado con absoluta impunidad. Casi todas las fuentes, incluyendo afirmaciones y comentarios hechos a la delegación por funcionarios del Gobierno Federal y dirigentes de instituciones a esa instancia, incluso de algunos Senadores,

dejan claro que se presume en los años transcurridos, complicidad y fabricación de culpables por parte de autoridades locales, tanto estatales como municipales.

88. En numerosas ocasiones las organizaciones de la sociedad civil y familiares de las víctimas criticaron las deficiencias del procedimiento procesal penal, asegurando que no se ha investigado a fondo ningún caso de homicidio por violencia sexual, no se ha preservado la escena del crimen, se han destruido evidencias, se han ignorado acusaciones, se han fabricado culpables, se han perdido pruebas, se han sustraído hojas de los expedientes, algunos solo tienen unas pocas páginas, lo que demuestra que han transcurrido años sin investigar nada. Plantean que más bien se interesan por la vida privada de las víctimas buscando justificación a los asesinatos.

89. Se puso como ejemplo el caso de la joven Verónica Castro secuestrada y violada por policías, que logró escapar y denunció al guardaespaldas del jefe de la Fiscalía y dos policías federales, los cuales ni siquiera fueron detenidos y ahora se dice que ya no trabajan en ese cuerpo.

90. En otro caso, al que se hará referencia más adelante, se denunció que al día siguiente de encontrarse las víctimas se hicieron movimientos de tierra en la zona del hallazgo, evidentemente para borrar cualquier indicio.<sup>91</sup> Las autoridades a las distintas instancias argumentan que por mucho tiempo se careció de recursos, de capacitación, de personal experimentado.

92. Se informó a la delegación en entrevistas oficiales, tanto a nivel federal, estatal y local, que en el momento actual se han puesto en ejecución protocolos para el manejo de la escena del crimen, y de las evidencias, así como manuales específicos para todas las especialidades que garantizan la actuación, pues son de obligatoria aplicación. También se han asignado recursos de todo tipo para garantizar la realización de las investigaciones que sean necesarias. Se han reabierto

los denominados como “casos fríos” que corresponden a las víctimas encontradas entre el 93 y el 97.

93. La Procuraduría General de la República ha ejercido la facultad de atracción respecto a catorce casos de homicidios de mujeres, en respuesta a una denuncia y una autoinculpación que los relacionaba con la delincuencia organizada. De las víctimas, 8 fueron encontradas en el campo algodonerero en noviembre del 2001 y seis halladas en el Cristo Negro, 3 en noviembre del 2002 y 3 en febrero del 2003.

94. En la entrevista en la PGR al hacer referencia al caso del campo algodonerero, se expresó que después de realizar las investigaciones, consideran que los sujetos presos no son responsables, comentaron que con un expediente fácil no se resuelve el problema, y reconocieron que hay pistas y líneas que apuntan a posible encubrimiento por elementos de la policía municipal.<sup>95</sup> Al respecto, durante una reunión sostenida con Casa Amiga e Equality Now, un oficial involucrado en el caso de las muertas halladas en el campo algodonerero, dijo a la delegación que cuando estaban en el proceso de identificación de las víctimas, la investigación se cerró, dándose a conocer la identidad de las muchachas asesinadas sin prueba pericial. En unos pocos días ya había 2 detenidos. Al hacerse las pruebas de ADN 8 meses después, solo tres cadáveres coincidieron con la identificación inicial.

96. Afirmó también que en Ciudad Juárez no se investiga, que hay complicidad, protección de los culpables directa o indirectamente. Que es un patrón negar el problema, minimizarlo, descalificar a las víctimas, haciéndolas responsables de su suerte y fabricar culpables <sup>97</sup>. En igual sentido se pronunció en este encuentro, el pasado Director de la Prisión del Cerezo en Ciudad Juárez, ya que afirmó que por el conocimiento profundo de delinquentes y policías estaba convencido de que existía complicidad e intereses comunes entre ambos y que coincidían en la protección al narcotráfico. Aseguró que pudo constatar que en el caso de “Los Rebeldes”, acusados por los homicidios de “Lomas

de Poleo”, hubo confesiones bajo tortura, lo cual certificó, presentando las denuncias ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos. De igual forma dijo que no es cierto que Omar Latif Sharif haya tenido contacto alguno con ellos para ordenarles y pagarles los asesinatos que ocurrieron estando en prisión , pues mientras dirigió la cárcel, lo tuvo bajo su custodia, aislado y con vigilancia permanente, pues estaba convencido de que tenía enormes posibilidades de fugarse. Nunca fue llamado a declarar. Considera que la policía Judicial del Estado de alguna manera tiene relación con los asesinatos y que por ello tratan de obstruir la participación federal en las investigaciones 98. En la Procuraduría General de la República expusieron que hay otras líneas de investigación que se desprenden de los casos atraídos. Aunque hasta ahora no han encontrado vínculo directo entre las víctimas, algunas estuvieron en la misma escuela o aparecieron en el mismo lugar y se va a estudiar uno a uno, al igual que se analizan otros indicios. De igual forma una de las indagatorias se dirige a elementos de la policía municipal. .

99. El 14 de agosto se inauguró la Agencia Mixta del Ministerio Público en Ciudad Juárez en la que la PGR participa con la Procuraduría Judicial Estatal de Chihuahua, en la realización de investigaciones.

100. La PGR está haciendo 45 averiguaciones previas de la Procuraduría Estatal que tienen como denominador común el hecho de que la privación de la vida de diversas mujeres se relaciona con móviles sexuales para determinar si se trata de casos que son de competencia federal, proponer lo que corresponda e identificar y detener y procesar a los culpables.

101. Se explicó a la delegación que están sistematizando toda la información derivada de los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez, utilizando un sistema de análisis de datos de última generación, , lo cual permitirá al órgano de inteligencia de la institución apoyar al Ministerio Público de la Federación con el procesamiento de información de casos

pasados, presentes e incluso perfiles futuros para fortalecer su actuación y hacer más eficiente la procuración de justicia. Hasta el momento de la visita de 224 expedientes que han podido localizar habían revisado el 34,5% cuyas informaciones encontraba ya en la base de datos

102. Plantearon que se encuentran en una etapa de revisión de todos los procesos, dispuesta a reabrir o establecer nuevas líneas de investigación y que no tendrán límites en exigir responsabilidades, pues se lleva a cabo una revisión integral, aunque con limitaciones, ya que en muchos casos se trata de hacer una reconstrucción del pasado.103. No obstante de acuerdo a lo que se explicó después a las expertas en Ciudad Juárez, al visitar la representación de la PGR, lo que está ocurriendo es que cuando revisan los expedientes, los que encuentran incompletos o con problemas, como no son de su competencia, vuelven a entregarse a la Fiscalía Especializada en la Investigación de Homicidios de Mujeres para que sean ellos quienes les den seguimiento, es decir, todo vuelve al punto de partida.

104. Todas las fuentes coinciden, incluyendo los tres niveles del gobierno, en que por ser una ciudad fronteriza puede haber participación en los crímenes, de ciudadanos mexicanos y norteamericanos, incluso que los asesinos vivan allá y formen parte del tráfico de drogas, que asesinen en Estados Unidos y traigan después las víctimas a Ciudad Juárez 105. De ahí que el gobierno de México, desde mediados del año pasado solicitara al FBI apoyo técnico especializado y de asesoría, Se ha establecido cooperación en lo que respecta a capacitación y a la aplicación de un programa específico para crímenes violentos 106. Organizaciones de la sociedad civil que se entrevistaron con la delegación argumentaron que se requiere un convenio binacional para investigar los crímenes de mujeres, y consideran que resulta inconcebible que exista para los robos de autos y no para estos horribles asesinatos.

107. Se afirma que en Ciudad Juárez los juicios no son públicos y que con frecuencia se trasladan a la ciudad de

Chihuahua, lo cual crea grandes dificultades a las familias sin recursos lo cual justifican las autoridades locales alegando que en la cárcel del Cerezo hay hacinamiento y que para que guarden prisión en Chihuahua deben ser juzgados allí, mientras que las ONG consideran que los llevan a Chihuahua porque en Juárez la prisión les permite visitas y entrevistas de prensa

108. En los casos relacionados con los móviles resultantes de la violencia intrafamiliar o delincuencia común el Gobierno afirma que hay avances en el proceso de investigación, identificación y enjuiciamiento de los culpables y según plantearon las autoridades a la delegación la mayoría de los sentenciados ha sido condenado a penas que rebasan 20 años de prisión. no así en los relativos a crímenes sexuales 109. No ocurre así en los actos de carácter sexual violento Hay personas que llevan 7 años presas, otras 5 y aunque la Ley establece que hay que dictar sentencia en el término de 2 años, ocurre que los expedientes están incompletos y las pruebas no resultan convincentes para los jueces, por lo que puede ordenarse la reposición de un procedimiento y volver al principio.

110. A solicitud del Gobierno de México una Misión de Expertos de la ONU realizó el pasado mes de septiembre una visita a Ciudad Juárez, Chihuahua y México D.F. con el objetivo de realizar un estudio y otorgar asesoría técnica sobre las medidas técnico jurídicas, probatorias y periciales que permitan fortalecer los procedimientos ministeriales y de investigación en los casos de los asesinatos de mujeres.

### **Actitud hostil hacia los Familiares y situación que confrontan. Amenazas y difamaciones hacia las Organizaciones de la sociedad civil**

111. La entrevista con un grupo de madres de las víctimas de asesinatos de violencia sexual resultó verdaderamente dramática e impactante. Es inconcebible que exista tal

deshumanización y que personas tan humildes y tan golpeadas por la vida, lejos de recibir apoyo y consuelo, sean maltratadas, e incluso amenazadas y acosadas. La delegación escuchó testimonios que ponen de manifiesto arbitrariedades e irregularidades muy graves. Solo algunos ejemplos bastan para demostrarlo.

112. Josefina González, madre de Claudia Ivette González, desapareció el 10 de octubre del 2001 cuando regresaba de la maquila, pues había llegado dos minutos tarde y no la dejaron entrar y apareció al mes siguiente, el 6 de noviembre, en el campo algodoner. Estaba irreconocible, pero le dijeron que era su hija, sin embargo cuando ella la vio era una osamenta y se pregunta qué hicieron con su piel y su pelo si habían pasado solo 8 días y el cuerpo estaba completo, pero le dijeron que los animales se la habían comido... La policía acordonó toda el área y dicen que la limpiaron, sin embargo, días después encontraron su pantalón de pechera húmedo, su credencial de elector y su bata de la maquila. Eso hace que viva con la duda. La entregaron un año después y no le dieron los resultados de las pruebas de ADN argumentando que se echaron a perder. Ha pedido el expediente y no se lo entregan porque debe pagar 1000 pesos que no tiene.

113. Ramona Rivera, mamá de Silvia Elena Rivera, desaparecida en julio de 1995. Puso la denuncia, pero le dijeron que tenía que esperar 72 horas, le indicaron que la buscara ella y les diera noticias. El 1ro de septiembre llegó una patrulla y le informó que ya habían encontrado a su hija, ella se puso muy contenta, no permitieron que su hijo la acompañara, le dijeron que después la traerían, la llevaron al paraje donde la encontraron y la vio, reconoció parte de sus ropas, fue entonces que supo que estaba muerta. No la regresaron porque tenían mucho que hacer y tuvo que pedir limosnas para volver a su casa. Le achacaron el crimen a Shariff que ya estaba preso. Se presenta cada mes para ver si hay noticias de los culpables pero le dicen que su caso es muy viejo 114. Norma Andrade, mamá de Lidia Alejandra, a cuyo

caso hicimos referencia en el acápite de las Desaparecidas, pide como otras abuelas que se realicen los trámites requeridos para la adopción de sus nietos, ya que según la legislación mexicana, aunque estén bajo su guarda y custodia y dependan de ellas, no pueden disfrutar las prestaciones sociales que les corresponden como madres trabajadoras.

115. Según dijo la Secretaria de Desarrollo Social “El marco legal no permite que cuando muere una mujer sus hijos huérfanos que quedan a cargo de los abuelos puedan ser reconocidos jurídicamente por ellos, por lo cual tiene que iniciarse un proceso de adopción”.<sup>116</sup>. Como muestra de la insensibilidad que predomina esta señora fue amenazada con prisión por el policía que estuvo en su casa si no se presentaba a una citación de la Fiscalía Municipal, aunque constató la gravedad su esposo, que falleció 10 días después. Cuando acudió, supo que el objetivo era entregarle el expediente de su hija.

117. Benita Monarrez, Presidenta de la ONG Integración de Madres por Juárez. Su hija desapareció el 21 de septiembre del 2001 y apareció el 6 de noviembre de ese año. No pudo reconocer su cuerpo, bajo pretexto de que la estaban protegiendo, pero tampoco se lo mostraron a su padre o a los tíos, según cuenta. Tuvo que esperar 6 meses, la antropóloga le dijo que le iba a mostrar un cuerpo que estaba en una tina de agua, pero solo había una osamenta. Cuando vio fotos del hallazgo el cuerpo estaba completo, se pregunta qué le escondieron, qué evidencia no querían que detectara, si sería su hija aquella osamenta. Le han dicho que su hija estuvo en congelación. El expediente estaba cerrado y lo reabrió la PGR. Cuando la llamaron a declarar vio que las denuncias que había hecho sobre un individuo de la policía judicial que tenía amistad con su hija, no estaban en el expediente, había una foto y desapareció. Asegura que al principio, en la Fiscalía Especializada en la Investigación de Crímenes de Mujeres, logró leer un documento que decía que faltaban órganos en el cuerpo de su hija.

118. Rosaura Montañes, mamá de Aracelia Esmeralda Martínez Montañes, desaparecida y encontrada estrangulada y con numerosos hematomas en 1995, fue llevada al Anfiteatro para que la identificara el cadáver de su hija tapado con una sábana, a unos 20 metros de distancia, solo le enseñaron un pie. Nunca supo si realmente era ella, no la dejaron enterrarla cuando quiso. Ella preguntó qué estaban ocultando y le respondieron de forma despota que la caja estaba sellada no se podía abrir 119. Patricia Cervantes, mamá de Neyra Azucena Cervantes, de Chihuahua, desaparecida el 13 de mayo del 2003, hizo de inmediato la denuncia de la desaparición y cuando se dieron cuenta de que las autoridades no harían nada, su familia inició la búsqueda, por lo que vino desde Chiapas un sobrino de su marido. Como su hija no aparecía comenzaron a hacer actos de protesta con otras familias, señalando a la Procuraduría y al Gobernador como negligentes, e hicieron pública la denuncia de una mujer que colaboraba con las autoridades, que consideraban vinculada al asesinato.

120. El 13 de julio le dijeron que había aparecido la osamenta de su hija en un lugar de muy difícil acceso y acudieron a hacer la identificación, ocasión en que detuvieron a su esposo, argumentando que lo vieron sospechoso, y como su sobrino protestó, también lo arrestaron. Amenazaron al esposo para que se declarara culpable, diciéndole que estaban torturando al sobrino y que podía ahorrarle sufrimientos. Dos días después lograron la confesión del sobrino y amenazaron a su esposo diciéndole que si decía algo matarían a su otra hija.

121. Le enseñaron la ropa de Neyra y le dijeron que los restos se los entregarían en una urna cerrada, pues querían evitarle dolor. Exigió verla y constató que no era ella, no era el color de su pelo y le llamó la atención que la osamenta estaba completamente limpia de tejidos blandos, lo que justificaron diciendo que habían sido lavados los huesos. Pedimos prueba de identidad, solicitando a la PGR que las realizara, lo cual

impidieron los custodios alegando que cumplían órdenes del Gobernador, lo mismo ocurrió con otros casos, por lo que hicieron una denuncia nacional e internacional y lo lograron. Aun no están los resultados.

122. Posteriormente acudió a su casa una persona haciéndose pasar por funcionario de la PGR y más adelante un sacerdote que afirmaba venir en nombre del Gobernador pidiéndole que reconociera ese cadáver como el de su hija, lo que no ha aceptado.

123. En la reunión con los familiares se planteó que en ocasiones algunos periódicos de la localidad publicaban de manera insensible fotos de sus restos o de sus cuerpos semidesnudos 124. En la entrevista sostenida con el Subprocurador de Justicia de la Zona Norte en Ciudad Juárez se planteó a la delegación que ahora tienen un área de atención a los familiares de las víctimas. Reconoció que ciertamente hay casos donde no hay avances, y que hay algunas renuentes a participar porque se ha perdido la confianza 125. Dijo que La Mesa Técnico Jurídica trabaja con familiares de víctimas y con las ONG, pero que ellos quieren que se abran los expedientes, lo cual legalmente está prohibido. No obstante explicó que es una vía institucional de información general a las familias y sus representantes, donde se les exponen los avances caso por caso 126. El hostigamiento a defensores de los derechos humanos, a las familias de las víctimas y a sus abogados, sigue aumentando. Hay tensión, violencia contra las ONG. Autoridades del Gobierno del Estado han afirmado que algunas lucran con el dolor.

127. Estando en Ciudad Juárez, el día 21 de octubre, fuimos testigos de la persecución que sufrió la Sra. Marisela Ortiz, destacada luchadora por el esclarecimiento de los asesinatos, que fue perseguida a partir de las 5 de la tarde por dos camionetas, y amenazada por un individuo que después de interceptar su carro, con el rostro descubierto, le aseguró que como se dedicaba a hostigarlos, la iban a matar, pero que

antes asesinarían a sus nietos de dos y siete años así como a sus hijos.

128. La Sra. Norma Andrade, madre de una de las víctimas, que ya ha sido mencionada, acudió al hotel a las 9 de la noche, junto a un integrante de una de las ONG con que nos habíamos entrevistado. para pedir nuestra ayuda, pues había recibido una llamada de Marisela en la que pedía protección para sus nietos e hijos, ya que estaba a punto de ser secuestrada por unos desconocidos

129. Fue indescriptible el terror que experimentó esa mujer cuando, seguida por las dos camionetas, llegó al hotel para encontrarse con nosotras, que habíamos solicitado la presencia del Delegado de la Procuraduría Federal para brindarle protección y escuchar una declaración que no se atrevió a realizar.

130. Marisela le expresó la inseguridad que había sentido cuando en una ocasión anterior la policía del Estado le ofreció protección por otras amenazas, y lejos de sentirse tranquila, se vio perseguida y acosada. Finalmente aceptó la protección de las autoridades federales. Norma también denunció que había sido objeto de persecución y amenazas de la policía, que había pedido a la Fiscalía del Estado las fotos de los agentes de Juárez para denunciar esos individuos y que no le habían dado acceso. El Delegado de la Procuraduría prometió hacerlo.

131. En el encuentro que sostuvimos con la Sub Secretaria de Relaciones Exteriores relatamos este suceso que refleja muy claramente la impunidad con que actúan los asesinos y que demuestra que están libres. Les pedimos protección para esta luchadora y para todos los que como ella, se arriesgan para poner fin a los asesinatos, para que sean detenidos y enjuiciados los culpables y para que cese la impunidad.

## **Desconfianza en la Justicia**

132. Todo lo expresado anteriormente justifica la desconfianza que existe sobre la actuación de las autoridades estatales y municipales. El Jefe de la Unidad de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos en la Secretaría de Gobernación planteó a la delegación que tratan de fomentar la cultura de la denuncia y de la Prevención, que tratan de recuperar la credibilidad, lo que se logrará en la medida en que las personas tengan la certeza de que su denuncia será tenida en cuenta.

133. En la Secretaría de Seguridad Pública, a nivel federal, encargado del operativo de la Policía Federal Preventiva, expresó a las expertas que en las comunidades se han percatado de la enorme desconfianza que existe hacia todo lo que es Gobierno Municipal, y Gobierno del Estado, ya que la gente se siente abandonada. Aseguró que la corrupción de los cuerpos policiales es frecuente en Ciudad Juárez, que cobran una cuota para permitir la compra - venta de la droga, que saben que están infiltrados en los Comités vecinales para enterarse de las denuncias 134. Explicó cómo tratan de ganarse la confianza de la gente, pero insistió en que es necesario acabar con la impunidad, utilizar la transparencia, que haya acceso a los procesos judiciales, que la víctima forme parte de su proceso para poderla defenderse, y que sería mucho mejor si hubiera un solo Código Penal.

## **Datos inconsistentes**

135. No existen registros claros, convincentes sobre la cantidad de mujeres asesinadas y desaparecidas. No hay coincidencia en las cifras que presentan las diferentes instancias del Gobierno y las que citan las ONG.

136. Según el informe presentado por el Gobierno mexicano a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se reconocen “326 casos de homicidios, de los

cuales considera concluidos 92, habiéndose dictado sentencia a los culpables, 13 fueron canalizados al Tribunal de Menores, 114 se encuentran en proceso de investigación, es decir en etapa de averiguación previa, 85 están en etapa de juicio, 12 fueron archivados por muerte del acusado, 8 están en fase de reposición de procedimientos al haber sido atorgadas apelaciones y 2 fueron remitidos a otras autoridades por ser de competencia de esas instancias” 137. El Gobierno asegura que de los 90 casos que consideran como de violencia sexual solo en 4 se ha dictado sentencia, mientras que la casi totalidad de las fuentes de la sociedad civil plantean que esos 4 casos tampoco están resueltos y que tal vez algunos de los acusados no sean culpables. Solo un prisionero ha sido juzgado y sancionado, después de 8 años, encontrándose aún en fase de apelación 138. En términos de control de procesos informan que “54 se encuentran en etapa de instrucción, es decir que se ha identificado a un probable culpable y en algunos casos se ha dictado la orden de aprensión; 21 ordenes de aprensión están pendientes de ejecutar, 6 pendientes definitivas están por dictarse, a 2 se les ha dictado orden de formal prisión, a 1 se le ha dictado reposición de procedimiento y un archivo no ha sido localizado en el Juzgado” 139. En cuanto al avance de las investigaciones afirman que “a pesar de los resultados obtenidos, queda mucho por hacer, prácticamente porque la mayoría de los casos se encuentran en proceso de investigación, como ya se expresó los avances están en los casos relacionados con los móviles resultantes de la violencia común 140. Aunque lo más lógico sería que el Gobierno diera las estadísticas exactas, expusiera los móviles e informara la situación de las averiguaciones, para resolver las diferencias en las estadísticas que se brindan, el Instituto Chihuahuense de la Mujer presentó el 28 de agosto, una auditoria periodística con esos fines. Sus resultados arrojan, hasta el mes de julio, 321 mujeres muertas en Ciudad Juárez, de las cuales el 28% fueron víctimas de crímenes sexuales, el 16% pasionales, el 5% violencia intrafamiliar y el 8% se desconocen las posibles causas. Informó que entre los 90 crímenes sexuales no han

sido identificados 21 cadáveres 141. La Directora del Instituto Chihuahuense de la Mujer dijo a la delegación que otras fuentes hacen referencia a 98 crímenes sexuales porque en la relación presentada por ICHIMU no se incluyen casos como el de una de las víctimas de Cerro Bola, Erika Ivonne Ruiz Zavala, desaparecida en junio del 2001, maniatada y desnuda, muere por frío, por un ataque epiléptico, pero como no hubo penetración, no puede considerarse que es un delito sexual, sino un feminicidio. Hay 8 casos como este.

142. Hay que decir que para las organizaciones de la sociedad civil la auditoria no ofrece credibilidad. Mostraron a la delegación resultados de algunas autopsias donde aparecen las agresiones sexuales que sufrieron jóvenes que se registran como muertas por causas desconocidas y expresaron que hay casos que se presentan por sobredosis encubriendo el verdadero móvil.

143. La PGR en Ciudad Juárez reconoce 93 asesinatos por móvil sexual, y especifica que de ellos 51 son seriados.

144. Según las abogadas de las madres con que se entrevistó la delegación, los feminicidios han aumentado, pues entre 1993 y 1998 como promedio aparecía una muerta cada 12 días; entre 1998 y 2003 una muerta cada 11 días y en los meses transcurridos del 2003 hay una muerta cada 10 días. No existen cifras oficiales al respecto.

## **Impunidad**

145. En 1998, después de analizar 27 casos de homicidios, por el incumplimiento del deber de dar justicia, por no llevarse a cabo las diligencias para prevenir, por no estar las investigaciones suficientemente sustentadas y existir un cuadro de impunidad, La Comisión Nacional de Derechos Humanos de México aprobó la Recomendación 44 al Gobierno del Estado de Chihuahua y del Municipio de Ciudad Juárez.

146. Las autoridades estatales y municipales no aceptaron iniciar y determinar un procedimiento de responsabilidad administrativa contra el jefe de enlace de la Procuraduría General de Justicia del Estado, ni estuvieron de acuerdo en establecer un procedimiento administrativo de investigación para determinar las irresponsabilidades en que incurrieron el Su Procurador General de Justicia de la Zona Norte en Ciudad Juárez, el Coordinador Regional y la Jefa de Averiguaciones Previas y entonces Coordinadora de la Unidad Especializada de Delitos Sexuales contra la Familia y Personas Desaparecidas, todos adscritos a la misma Sub Procuraduría, así como a Agentes del Ministerio Público, personal del área de Servicios Periciales y Policía Judicial que intervinieron en las averiguaciones previas mencionadas en el documento.

147. Tampoco las autoridades del Estado de Chihuahua aceptaron investigar todo lo concerniente al desempeño de las funciones del Procurador General de Justicia a esa instancia.

148. Puede mencionarse además el caso de la Comandante Gloria Cobos, a la que hicieron referencia numerosas personas entrevistadas, ya que actuó por el asesinato de Paloma Escobar, al frente de las tareas de la policía judicial, colocando pruebas falsas para inculpar al novio de la víctima, comprobándose por estudios periciales que la evidencia fue sembrada. La Fiscalía aceptó la responsabilidad, liberó al detenido y suspendió en sus funciones a la Comandante, la cual debía ser sometida a proceso, lo cual no ocurrió.

149. Numerosas fuentes, principalmente de la sociedad civil plantearon que los detenidos por los crímenes sexuales no serían responsables de estas acciones, exponiendo como prueba de ello que los asesinatos continúan.

150. Todo lo expresado en este informe demuestra que en los casos de crímenes sexuales no ha operado la justicia. Nunca se ha hecho una depuración de las autoridades implicadas en las denuncias.

## **Atracción**

151. La posibilidad de la atracción es uno de los temas más polémicos en México. Según la Constitución, solo es posible en casos de narcotráfico, tráfico de órganos, trata de personas y otras formas de delincuencia organizada. La Secretaría de Gobernación plantea que ha sido descartado de entrada que sea la única cuestión a debatir ante un diagnóstico más de fondo, ya que atraer los casos al fuero federal puede resolver parte del problema, pero están tratando de abordarlo de manera integral, sin dejar de lado al Estado.

152. La idea que prevaleció en el Gobierno fue lograr la coordinación y por ello se genera una Agencia Mixta. El Gobierno Federal ha asumido la responsabilidad, no desde el punto de vista legal, sino político, estar presentes compartiendo responsabilidades con las autoridades locales.

153. En la PGR plantearon que cada instancia tiene su ámbito de competencia y que de acuerdo a las leyes vigentes sería hasta un delito intervenir. Dijeron que el Senado debía cambiar las leyes antes de exigir que las violaran. Se han atraído 14 casos porque se presentó una denuncia de tráfico de órganos. Aunque consideran que el problema está relacionado con la delincuencia organizada, aclararon que para la legislación mexicana dentro de ese delito no está el homicidio.

154. El Gobierno del Estado de Chihuahua considera que los casos de homicidios y desapariciones corresponden al fuero común, por lo que son de su responsabilidad y solo aceptan colaboración de las autoridades federales.

155. En contradicción con todo ello, el Congreso y el Senado de la República, el Instituto Nacional de las Mujeres, han solicitado reiteradamente la atracción. En la reunión sostenida con la Comisión Especial encargada de los asesinatos de Ciudad Juárez, algunos Senadores plantearon que se trata de un caso de envergadura nacional, lo cual es motivo suficiente para la atracción y que existen antecedentes

de situaciones similares, en los casos de los asesinatos de Colosio, el Cardenal Posada y otros. En esa reunión se hizo referencia a que por secuestro la Ley faculta a la autoridad federal a atraer un caso local.

156. El presente año convocado por la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados y del Senado conformadas como Comisión Bicameral se efectuó con 1635 mujeres de todos los estratos del país y representantes de la más amplia diversidad ideológica y política, el “Parlamento de Mujeres de México” el cual, en su Declaración Política expresa : “ Que una vez más exhortamos al Jefe del Ejecutivo para atraer al fuero federal las investigaciones sobre los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez y poner fin a la impunidad”

157. Una Mesa de la V Reunión anual se dedicó a El Caso de Ciudad Juárez, declaró al Estado de Chihuahua y a Ciudad Juárez como caso de desastre social , expresando entre sus acuerdos, además de solicitar la atracción al fuero federal, que al menos una de las Cámaras del Congreso pida a la Corte Suprema de la Nación que nombre uno o varios Comisionados especiales que investiguen la grave violación de las garantías individuales en el caso de los homicidios de mujeres, que averigüen la verdad de manera imparcial y sin sesgos políticos

158. En realidad, la atracción sería una decisión de voluntad política positiva del Gobierno Federal, pues se ha tomado en otros casos que han trascendido al ámbito nacional. Es una demanda de la sociedad civil, de los familiares de las víctimas y del Congreso y otras instituciones de la Nación.

## **V. Respuestas del Gobierno de México Políticas y medidas adoptadas**

### **Respuestas en los primeros años**

159. La primera observación en lo que respecta las respuestas del Gobierno Mexicano para hacer frente a la violencia de género, incluyendo no sólo los asesinatos, secuestros y desapariciones en Ciudad Juárez y otras

localidades sino también las situaciones de violencia doméstica e intrafamiliar, es que no se trata de casos aislados, esporádicos o episódicos de violencia, sino de una situación estructural y de un fenómeno social y cultural enraizado en los costumbres y mentalidades, y por tanto tiene que haber también una respuesta global e integrada 160. Mientras que los crímenes de violencia sexual, en particular los llamados crímenes “multihomicidas” y “seriales” son expresiones muy visibles de un clima general de violencia, las formas más invisibles y habituales como la violencia en el hogar y en las relaciones familiares igualmente constituyen elementos importantes de tal fenómeno.

161. En primer lugar debe haber una respuesta efectiva en relación a cada uno de los crímenes, con investigaciones serias y profundas con la sanción de los culpables y con apoyo a los familiares de las víctimas; y al mismo tiempo una respuesta que vaya más allá en el objetivo de lograr un cambio estructural de una sociedad y de una cultura que han permitido y tolerado tales violaciones de derechos humanos.

162. Como se ha referido antes, la reacción inicial del Estado fue la de considerar los casos de los asesinatos y desapariciones, y en general los casos de violencia de género, como hechos inevitables en una sociedad estructuralmente violenta. Asimismo, la apertura reciente, fruto de la presión de las organizaciones de la sociedad civil, de los familiares de las víctimas, de los defensores de derechos humanos y de la comunidad internacional, no siempre ha sido igual a todos los niveles del Estado Mexicano.

163. En varias instancias de los Gobiernos estatal y municipal, la delegación noto que hay aún la tendencia de minimizar la situación de violencia de género, aunque ahora se adoptan medidas y se crean instancias especiales para enfrentarla. En el pasado las medidas tomadas han sido pocas e ineficaces; y esto es válido para todos los niveles del Estado. Es cierto que se creó en 1998 la Fiscalía Especial para la investigación de Homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez de

la Procuraduría de Justicia de Chihuahua. Hasta ahora siete Fiscales Especiales han pasado por la Fiscalía sin éxito en las investigaciones y en la administración de la justicia en los casos de delitos relativos a mujeres desaparecidas y mujeres asesinadas por móvil sexual, delitos para los cuales fue creada específicamente. Prueba es el hecho de que no se ha adoptado cualquier sentencia definitiva en ningún de los casos de tales asesinatos.

164. A nivel federal del poder legislativo, tanto por parte del Senado como de la Cámara de Diputados, se llevarán a cabo algunas iniciativas: visitas exploratorias al Estado de Chihuahua y a Ciudad Juárez, puntos de acuerdo sobre la cuestión, y específicamente sobre la posibilidad de atracción de los casos a nivel federal, constitución de comisiones especiales de seguimiento y propuestas de modificaciones legislativas a respecto.

165. Asimismo a nivel del Ejecutivo Federal fueron adoptadas algunas medidas. La Procuraduría General de la República comenzó a colaborar con la Procuraduría del Estado de Chihuahua en la investigación de los homicidios y, en abril 2003, ejerce la facultad de atracción de 14 investigaciones que, por estar relacionadas supuestamente con el tráfico de órganos, eran de su competencia. La Secretaría de Gobernación, atendiendo a la solicitud de la CIDH, implementa medidas de protección a favor de varias personas amenazadas 166. Además, dentro del mecanismo nacional para la igualdad de género – el Instituto Nacional de las Mujeres – creado en el año 2001, se establece una Comisión Especial con el fin de dar seguimiento a la cuestión de los homicidios de mujeres. Por esta vía se promueve la instalación, en 2002, de dos Mesas: una Mesa de Dialogo para el Seguimiento Técnico-Jurídico de la Investigación de los Casos de Homicidios en Ciudad Juárez y una Mesa Estatal Institucional para Coordinar las Acciones de Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar y Hacia las Mujeres. Por primera vez, las grandes vertientes del problema – los casos específicos y la violencia de género – empiezan a ser abordados de forma complementaria.

167. En los términos del acuerdo firmado por el Gobernador del Estado, el Secretario General de Gobierno y el Procurador General de Justicia, la primera Mesa, presidida por el Secretario General del Gobierno Estatal, está conformada por la Procuraduría General de Justicia del Estado, el Instituto Chihuahuense de la Mujer, el Poder Legislativo y el Poder Judicial del Estado, Presidencia Municipal de Ciudad Juárez, Organismos de la sociedad civil, Familiares de víctimas y el Instituto Nacional de las Mujeres como coadyuvante.

168. Las Organizaciones de la sociedad civil e INMUJERES (en un documento presentado a las expertas de la CEDAW<sup>43</sup>) plantean que la Mesa no ha funcionado adecuadamente por dificultades y resistencias suscitadas por la Procuraduría Estatal, específicamente en lo relativo al conocimiento de los expedientes de los casos pertinentes, a la incorporación en la Mesa de personas que no encontraron el consenso de la misma, a la falta de la presencia de las autoridades federales, especialmente la Procuraduría General de la República, y también de expertos capacitados para un análisis profesional y para aportar líneas nuevas de investigación a los casos 169. La segunda Mesa está integrada por las Secretarías General de Gobierno, de Educación Pública y Salud, la Procuraduría General de Justicia del Estado, la Dirección General de Trabajo y Previsión Social, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, el Instituto Chihuahuense de la Mujer, la Comisión Estatal de Derechos Humanos, los Poderes Legislativo y Judicial del Estado y Organizaciones de la sociedad civil. Según INMUJERES, se pretende “establecer las bases institucionales de coordinación y concertación para la prevención, atención, información y evaluación de la violencia familiar y hacia las mujeres. Entre los objetivos específicos se indica el seguimiento del Programa Nacional para una vida sin violencia; campañas de difusión y sensibilización sobre la cuestión; promoción de investigación;

---

<sup>43</sup> Carpeta que se presenta a la CEDAW con información de avances u acciones referentes al caso de las mujeres en Cd. Juárez, Chihuahua

capacitación de los agentes de la Administración Pública; reformas y nuevos marcos jurídicos, etc “.

170. INMUJERES prosigue con otras iniciativas, específicamente investigaciones, campañas, línea telefónica de emergencia y es también una de las voces que ha pedido, en su mensaje en el 8 de marzo 2003, que se “ejerza la facultad de atracción jurisdiccional respecto de los múltiples homicidios de mujeres cometidos en Ciudad Juárez.”

171. No es hasta 2003, y sobre todo como seguimiento al Informe y las Recomendaciones de la Relatora Especial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que se empieza a encarar de frente la necesidad de un programa de carácter global y integrado, con distintas y complementarias áreas de intervención.

### **Programa de Acciones de Colaboración del Gobierno Federal para Prevenir y Combatir la Violencia contra Mujeres en Ciudad Juárez<sup>44</sup>**

172. Este programa, anunciado el 22 de julio de 2003 en Ciudad Juárez, “fue diseñado no sólo para combatir los graves efectos de este problema, sino también para atender sus múltiples causas vinculadas a la descomposición del tejido social en esa ciudad, que ha encontrado su manifestación más lamentable en la violencia de género”<sup>45</sup>.

173. Basado en tres principios fundamentales - la Coordinación, la Participación Social y la Transparencia - el Programa tiene tres ejes estratégicos - a) Procuración de Justicia y Prevención del Delito; b) Promoción Social; c) Derechos Humanos de la Mujer - y contiene 40 puntos de compromisos y medidas en estas tres áreas.

---

<sup>44</sup> Ver texto del Programa anexo

<sup>45</sup> Programa de Acciones de Colaboración del Gobierno Federal para Prevenir y Combatir la Violencia contra Mujeres en Ciudad Juárez. Primer Informe Mensual de Evaluación, 22 de agosto de 2003, pg 1.

174. Según se manifestó a la delegación, la primera premisa del Programa Federal es asumir la responsabilidad política de la situación, razón por la cual no se limita a la acción específica de la PGR, integrándose en el cuadro de la Secretaría de Gobernación y concretamente en su núcleo de derechos humanos, ya que toda la cuestión debe encararse con esta óptica.

*(a) Acciones en materia de Procuración de Justicia y Prevención del delito*

175. Las 15 acciones en materia de procuración de justicia y prevención del delito involucran la Procuraduría General de la República, y también otras instituciones y departamentos responsables de seguridad pública, salud, relaciones exteriores y migración.

176. En la información ofrecida a la delegación durante su visita, el Gobierno considera que 12 de estas acciones se encuentran en curso, 1 está cumplida y 2 están pendientes.

177. Entre las que se encuentran en curso está la colaboración que venía prestando la Procuraduría General de la República a la Procuraduría General de Justicia del Estado para la investigación de los homicidios de mujeres. Así, como parte del Programa fue creada una “Agencia Mixta del Ministerio Público en el Municipio de Ciudad Juárez, Chihuahua, para la Investigación de los Homicidios de Mujeres y los Delitos Conexos” – integrada por funcionarios de las dos Procuradurías.

178. El objetivo declarado de esa Agencia – el convenio pertinente se publicó en el mes de agosto de 2003 - es avanzar más allá de la anterior asistencia para establecer una coordinación más estrecha entre las Procuradurías. A la Agencia compete también “localizar y detener a los probables responsables, así como a los miembros de bandas organizadas, las cuales tengan como actividad ilícita principal los homicidios de mujeres y delitos conexos en las condiciones aludidas”; “realizar todas aquellas diligencias y

operaciones que se deban practicar de manera conjunta para el esclarecimiento de los citados homicidios de mujeres y de los delitos conexos”; y “establecer un grupo de trabajo que permita evaluar los logros obtenidos en la investigación y persecución de los indicados homicidios”.

179. Para cumplir esos compromisos, la PGR envió 75 nuevos elementos especializados en delitos dolosos con capacitación adicional para estos casos, además de peritos y agentes de investigación para auxiliar las investigaciones de fuero común.

180. Las Organizaciones de la sociedad civil plantean con relación a la Fiscalía Mixta que, desde su punto de vista, no es efectivamente mixta, que en realidad se trata de una coexistencia entre dos fiscalías en el mismo edificio, colaborando en la revisión de los expedientes, pero asumiendo cada una separadamente los que corresponden a sus respectivos fueros. No se realiza investigación en común ni existe una jefatura común de la Fiscalía Mixta. Varias organizaciones consideran que, aún así, la creación de esta instancia es un paso muy importante y que su actuación debe ser monitoreada de muy cerca para evaluar su efectividad.

181. Por otra parte, en la entrevista con el Delegado Regional de la PGR en Ciudad Juárez y el Titular Federal de la Fiscalía Mixta, se planteó a la delegación que la creación de la Agencia Mixta era la mejor solución en este momento ya que al no realizarse la atracción formal de los casos al nivel federal, hay una situación de facto en la cual el nivel federal puede intervenir.

182. Otras acciones incluyen la cooperación brindada por el FBI encaminada a capacitar a policías y agentes de investigación de la Procuraduría Estatal en materia de técnicas de investigación, actualización y especialización para la revisión de los casos de asesinatos y desapariciones.

183. Un aspecto importante de las acciones tiene a ver con la seguridad pública. Iniciado el 22 de julio 2003, el Plan

Integral de la Seguridad Pública implica la coordinación de las policías federal, estatal y municipal y cuenta con cerca de 700 elementos de la Policía Federal Preventiva en Ciudad Juárez. En su ámbito están previstas no solamente acciones de seguridad y vigilancia policiaca sino también actividades de apoyo comunitario para mejorar la integración social de las colonias más marginadas.

184. La evaluación de las autoridades y de las ONGs en relación a esta presencia federal en Ciudad Juárez no es coincidente. En el primer caso se enfatizan los resultados alcanzados en términos de mejoría de la seguridad y disminución del delito; en el otro se enfatiza que la presencia de la Policía Federal Preventiva es más de una acción de intimidación que de verdadera prevención y que las patrullas se encuentran más localizadas en zonas de robos que en zonas de riesgo para mujeres.

185. Entre las acciones pendientes en el eje de procuración de justicia se cuentan acciones de apoyo psicológico a víctimas y familiares y de tratamiento psicológico a los sentenciados.

*(b) Acciones en Materia de Promoción Social*

186. Las 14 acciones en materia de promoción social involucran, en particular, los departamentos encargados de desarrollo social, salud, migración, seguridad pública, hacienda y crédito público, economía, educación, INMUJERES, la PGR, la Secretaría de Gobernación, así como Organizaciones de la sociedad civil.

187. Entre las acciones que están en curso se incluyen programas para atacar el narcomenudeo y el tráfico de narcóticos; acciones contra el tráfico de mujeres, prostitución y pornografía infantiles y secuestro; medidas para la instalación de un refugio para albergar a mujeres y niños víctimas de violencia intrafamiliar y para la instalación de dos centros especializados en atención a mujeres víctimas de violencia; acciones de apoyo a mujeres migrantes para prevenir situaciones de riesgo, y acciones de apoyo y asistencia

jurídica a familiares de víctimas 188. Entre las acciones pendientes se cuentan estudios, campañas para prevención de violencia en medios impresos y electrónicos locales, acciones de combate a piratería y contrabando, obtención de recursos internacionales para proyectos dirigidos a fortalecer el tejido social. Entre las acciones indicadas como pendientes se refiere también la mejoría de las condiciones de vida en las zonas urbanas marginadas (calles y transportes seguros) a través del “Programa Habitat”, lo cual, según información de la Secretaría de Desarrollo Social, está siendo impulsado.

*(c) Acciones a favor de los Derechos Humanos de la Mujer*

189. Las 11 acciones en favor de los derechos humanos de las mujeres involucran, en particular, el mecanismo nacional para la igualdad de género – INMUJERES – así como también las instituciones responsables por las áreas de educación, trabajo y previsión social, desarrollo social, entre otras. Indica el documento del Gobierno que la mayoría de las acciones previstas están aún pendientes 190. Están en curso acciones de capacitación y sensibilización en derechos humanos dirigidas a funcionarios/as de procuración de justicia, así como a la capacitación metodológica con perspectiva de género y sensibilización sobre los retos sociales y económicos que enfrentan las mujeres y también al desarrollo de un sistema de indicadores para el seguimiento de la situación de la mujer en México, que posibilite estudios, diagnósticos y análisis, incluyendo sobre la violencia. Están funcionando los espacios de diálogo y colaboración interinstitucional ya referidos 191. Entre las acciones programadas, aún pendientes, se encuentran medidas en el área de la educación y apoyo a niños de madres trabajadoras; la mejoría de condiciones de trabajo para las mujeres de la industria maquiladora; acciones de sensibilización e información sobre cuestiones relacionadas con la violencia, la paz, la seguridad y la autoestima; un programa de radio dirigido a jóvenes para difundir los derechos humanos de la mujer; y otros proyectos específicos de investigación en el área de igualdad de género.

## **Subcomisión de Coordinación y Enlace para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez**

192. La Subcomisión de Coordinación y Enlace para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez fue creada el 6 junio de 2003 como mecanismo de coordinación del Programa de 40 puntos dentro del marco de la Comisión de Política Gubernamental en materia de Derechos Humanos.

193. Este mecanismo tiene como objetivo planificar y dar seguimiento a las acciones del Programa y lo integran como miembros la Secretaría de Gobernación, encargada de la coordinación, las Secretarías de Relaciones Exteriores, de Desarrollo Social y de Educación Pública. Como invitados participan la Procuraduría General de la República y, entre otros, los departamentos responsables de Hacienda y Crédito Público, Economía, Trabajo y Previsión Social, INMUJERES y también la Comisión Nacional de Derechos Humanos<sup>46</sup>.

194. El trabajo se desarrolla en dos grupos distintos, uno sobre procuración de justicia y prevención del delito y el otro sobre promoción social y derechos humanos de la mujer. En los dos grupos participan las dependencias federales correspondientes así como organizaciones de la sociedad civil 195. La Subcomisión tiene también la responsabilidad de asegurar la coordinación con el Congreso de la Unión, tanto con la Cámara de Senadores como con la Cámara de Diputados, con el Poder Judicial de la Federación, con el Gobierno Estatal de Chihuahua y el Municipio de Ciudad Juárez, a los efectos de lograr una implementación adecuada del Programa y su monitoreo regular.

196. La delegación de CEDAW fue invitada por la Secretaría de Gobernación a participar en una reunión de

---

<sup>46</sup> Ver lista completa de integrantes de la Subcomisión (miembros, invitados, y participantes de grupos de trabajo) en el documento “Mecanismos de Coordinación del Gobierno federal para el combate a la Violencia contra Mujeres en Ciudad Juárez”

la Subcomisión y acompañar el desarrollo de los trabajos en curso en las vertientes de procuración de justicia y de promoción social y derechos humanos de la mujer.

197. Este mecanismo de coordinación es absolutamente fundamental para el esclarecimiento de la situación, para la prevención de la violencia y para mejorar la situación económica, social y cultural. Además, la Subcomisión reúne a todos los departamentos y instituciones responsabilizadas con la aplicación de las políticas esenciales para un desarrollo global y en varias vertientes, requiriéndose ahora asegurar que la coordinación sea efectiva a todos los niveles 198. A estos aspectos se refieren la mayoría de las críticas escuchadas por la delegación, con respecto a la necesidad de unir más los esfuerzos y evitar duplicidades y que, en el presente, la Subcomisión, la cual debería impulsar una dinámica de trabajo conjunto, funciona apenas como espacio informativo, en lo cual no están presentes instituciones estatales de Chihuahua o municipales de Ciudad Juárez.

199. Por último, las Organizaciones de la sociedad civil argumentan también que, no obstante las intenciones expresadas, una cooperación efectiva entre las dependencias federales y el gobierno estatal no se lleva a cabo en su totalidad, oponiéndose en ciertos casos una obstaculización local a la implementación de ciertas acciones del programa federal.

## **Evaluación de la Implementación del Programa**

200. Aunque se considere que algunas acciones y actividades iniciadas anteriormente se integran y prosiguen, el Programa en su totalidad es aún reciente para realizar una evaluación completa y consistente. En sus informes mensuales sobre la implementación del Programa, el Gobierno destaca los aspectos positivos más relevantes de las acciones llevadas a cabo 201. Así, en lo que respecta a la procuración de justicia y seguridad pública, se mencionan, entre otros,

los siguientes resultados: la instalación y funcionamiento de la Agencia Mixta; la detención del presunto responsable de tres homicidios; la elaboración de una matriz de información para las investigaciones; la vigilancia aérea permanente en las zonas de alto riesgo; un sistema de almacenamiento de datos ADN; la reducción del tiempo de respuesta ante las llamadas de emergencia; la reducción del índice delictivo; y la toma de medidas de seguridad para defensores de derechos humanos y familiares de víctimas o inculpados.

202. En lo que respecta al desarrollo social y a la promoción de los derechos de la mujer se mencionan, entre otros: la entrega de recursos a Organizaciones de la sociedad civil para la realización de 22 proyectos, los cuales se encaminan a reconstruir las redes de confianza y el entretejido social, y específicamente a la prevención de la violencia, atención a grupos vulnerables, apoyo a la salud comunitaria, combate a la corrupción y a las adicciones; la convocatoria para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la instalación de un refugio y dos centros de atención a víctimas de violencia; la realización de talleres, conferencias y foros sobre aspectos relacionados con participación social, prevención de la violencia y derechos humanos.

203. Considerando, de forma general, un Programa global y multidisciplinario como logro positivo, las Organizaciones de la sociedad civil formulan sus críticas y expresan sus dudas sobre aspectos de eficacia, adecuación, recursos, falta de indicadores de monitoreo y evaluación de progreso.

204. Entre las observaciones frecuentemente formuladas, surge la falta de coordinación de la multiplicidad de estructuras e instituciones participantes y también la resistencia de algunas autoridades estatales a una efectiva intervención de las autoridades federales 205. Desde el punto de vista su contenido, apuntan que muchas acciones no están permeadas de la perspectiva de género o diseñadas para atender la problemática específica de los homicidios y desapariciones, sino que enfocan a la prevención del delito en general.

206. De igual modo, con respecto a las acciones en materia de protección social y derechos humanos de las mujeres, se formulan dudas acerca del predominio del aspecto asistencial, más que la perspectiva de empoderamiento de las mujeres.

207. Hay críticas también sobre el carácter de algunas campañas que en lugar de situar como responsabilidad de la sociedad en su conjunto la solución del problema de la violencia contra las mujeres, responsabilizan a las propias mujeres, manteniendo así la cultura discriminatoria existente, sin promover el cambio social y cultural necesario.

208. Hay también referencias críticas a la participación de los familiares de las víctimas, los cuales, aunque teóricamente están asociados a las Mesas de Dialogo, enfrentan dificultades en la práctica, pues las Mesas no presentan mecanismos de trabajo conjunto.

209. Finalmente, se critica la falta de capacitación y sensibilización de los agentes de las autoridades locales para lograr un cambio de mentalidades en lo que respecta a la violencia basada en el género y, en general, para tratar la cuestión de la igualdad y de los derechos humanos de las mujeres. Por otro lado, se critica también la falta de capacitación aún existente en relación con los nuevos equipamientos y posibilidades de investigación de los crímenes.

210. Conjuntamente con estas dudas y observaciones hay una mezcla de escepticismo y esperanza. Las Organizaciones de la sociedad civil aguardan con cierta esperanza y con cuidado después de tantos años de impunidad y de tolerancia de la violencia, y también de complicidad por parte de los poderes constituidos. “Ha habido tantas promesas a todos los niveles que estamos escépticas; tenemos que ver los resultados para dar crédito al Programa”, manifestaba a la delegación una activista de derechos humanos de la mujer.

211. Un aspecto que la delegación considera muy importante en el contexto de la eficacia del Programa es el

relativo a la información que pasa por parte de las autoridades. No es bien conocido lo que está planeado, está en curso de actuación o ya realizado, lo que contribuye al escepticismo generalizado sobre voluntad política.

## **Acciones específicas de las autoridades estatales y municipales**

### *(a) Modificaciones legislativas*

212. Las autoridades estatales informaron sobre la reforma legislativa respecto a la ley penal y procesal en materia de violencia de género, con introducción de medidas precautorias para la seguridad de las víctimas y los testigos y creación de nuevas herramientas procesales para esclarecimiento de los casos y detención de los delincuentes.

213. Entre otras disposiciones, se incrementó la pena máxima de prisión a sesenta años, determinándose que cuando se trata de homicidios de mujeres o menores las penas son acumulativas, aunque se exceda el máximo general. La sanción es también agravada cuando exista relación matrimonial o de concubinato entre los sujetos. Circunstancia agravante es la conducta bajo el influjo de drogas. Por otro lado, son creadas nuevas condiciones para proporcionar seguridad y vigilancia a los testigos de delitos graves cuando su integridad esté en riesgo; se ha instituido en ciertas condiciones la figura del arraigo del probable responsable, a fin de evitar su evasión de la acción de la justicia; y también la obtención de ordenes de cateo o la detención de los inculpados, sin que previamente se ejercite la acción persecutoria. Estas reformas legislativas entraron en vigor el 28 de agosto de 2003.

214. Las Organizaciones de la sociedad civil han expresado algunas críticas con relación a algunas de estas reformas y en ciertos casos a la posibilidad de que sean utilizadas de forma arbitraria. Así, se preguntan, por ejemplo, las razones por las cuales condenar con mayores sanciones el mismo delito - que en si mismo es violación grave de derechos fundamentales

de la mujer - cuando se comete bajo la influencia de drogas? Es esa violación menos grave cuando se realiza con toda la conciencia y lucidez?

*(b) Otras acciones*

215. Además de las acciones desarrolladas en el ámbito de la cooperación entre los niveles federal y estatal, hay algunas acciones desarrolladas por las autoridades e instituciones a nivel local.

216. Entre otras, mencionan la mejoría de condiciones de trabajo de la Fiscalía Especial, desde el punto de vista de equipamiento y recursos; formación y capacitación técnica de los agentes; creación de programas de denuncia ciudadana por teléfono relativas a homicidios y desapariciones de mujeres; acciones de prevención y vigilancia en la ciudad; acciones de información y difusión con talleres y pláticas; de apoyo a familiares de víctimas; de seguimiento a los casos considerados de alto riesgo, de la construcción y acondicionamiento de las instalaciones del Servicio Médico Forense en Ciudad Juárez; y la adquisición de laboratorios móviles para la escena del crimen 217. Por otra parte, el Instituto Chihuahuense de la Mujer se propone (i) impulsar estrategias para una realización adecuada de las investigaciones y para el combate a la impunidad, (i) promover la sensibilización sobre los derechos de las mujeres y sobre la situación de su violación en Ciudad Juárez, y (iii) promover algunas acciones en materia de prevención de violencia y de defensa de los derechos de las mujeres, así como algunos programas de apoyo a familiares de víctimas de homicidios 218. El 28 de agosto de 2003, el Instituto presentó los resultados de la Auditoria Periodística ya referida, la cual tendría la finalidad de unificar los criterios sobre los móviles de crímenes de género y sobre las cifras de los mismos. Con esta investigación se pretendía uniformar los datos divergentes de fuentes diversas gubernamentales y no gubernamentales. Los resultados han sido fuertemente criticados por las Organizaciones de la sociedad civil juarense, las cuales cuestionan los datos y la credibilidad del análisis.

La misma actitud de escepticismo se ha expresado también con relación a la eficacia de las actividades enunciadas por las autoridades estatales.

### **Comisionada para Prevenir y Sancionar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez**

219. Dando seguimiento al anuncio del Presidente Vicente Fox, en su discurso a la Nación el 1 de septiembre 2003, sobre la decisión de “nombrar a un comisionado para coordinar la participación del gobierno federal en la solución de ese problema que tanto nos agravia”, el 17 de octubre fue nombrada la Señora Guadalupe Morfin Otero para esta tarea.

220. El mandato de la Comisionada incluye la realización de un diagnóstico de las distintas áreas de trabajo y tareas respectivas, que realizan las autoridades y dependencias federales y estatales en Ciudad Juárez, y un comparativo con los cuarenta puntos de compromiso suscritos por el Gobierno en su Programa de Acciones y la creación de una cronología y plazos para el cumplimiento de las acciones acordadas.

221. Entre sus tareas se cuentan las siguientes: establecer las relaciones de cooperación con los gobiernos estatal y municipal; analizar los programas para la reparación de daños a las víctimas; consolidar las relaciones con los familiares de las víctimas y las Organizaciones de la sociedad civil para conocer sus quejas y sus demandas; y ayudar a recomponer la imagen de Ciudad Juárez, ahora vinculada al los asesinatos y desapariciones de mujeres.

222. Según la información brindada a la delegación, el trabajo de la Comisionada deberá desarrollarse en tres líneas fundamentales: escuchar a las personas, reconstruir el tejido social y trazar puentes para el futuro que garanticen la estabilidad y la gobernabilidad. En sus propias palabras, el desempeño de su tarea “es una deuda de honor del Estado

Mexicano con un grupo muy vulnerable que deseamos que no lo sea más<sup>47</sup>.

223. Las reacciones al nombramiento de la Comisionada por parte de la sociedad civil, y sobretodo de las ONGs y organizaciones de familiares de las victimas, son positivas y de esperanza. Siendo una conocida abogada y defensora de los derechos humanos, no comprometida políticamente con ninguno de los dos partidos que detienen el poder en los diferentes niveles – el PAN a nivel federal y municipal y el PRI a nivel estatal – ella reúne, en principio, las condiciones ideales para un trabajo independiente y comprometido solamente con la situación y su solución 224. Naturalmente que había puntos aún no esclarecidos durante la visita de la delegación, la cual se realizó inmediatamente después de su designación, sobre su estrategia, la autoridad de que estará investida para una coordinación efectiva con todos los niveles del poder, las limitaciones eventualmente resultantes del presupuesto y de las facultades que se le atribuirán, del acceso o no, a los expedientes y, en general, las condiciones humanas y materiales para un buen desempeño de sus funciones.

225. La designación de la Comisionada es una decisión importante en un momento importante. Reconociendo el perfil muy adecuado de la persona nombrada y la expectativa positiva y la buena recepción por parte de las Organizaciones de la sociedad civil, queda desear que la Comisionada logre dar la mejor solución a la situación de Ciudad Juárez y que este pueda aplicarse a otras regiones y ciudades, en las cuales se reproduce el fenómeno de la violencia de género, con un patrón similar de asesinatos y desapariciones.

---

<sup>47</sup> El Universal. Sábado, 18 octubre de 2003

## **VI. Contribuciones de las organizaciones de la sociedad civil**

### **Denuncia y demandas principales**

226. Durante la visita, la delegación se reunió con varios integrantes de Casa Amiga y de Igualdad Ya, así como con distintas organizaciones de la sociedad civil que trabajan con ellas en la Campaña ¡Alto a la impunidad. ¡ Ni una muerta más!, las cuales presentaron sus puntos de vista sobre la situación actual y sobre las medidas tomadas por el Gobierno Federal a partir de julio del año en curso.

227. Según Casa Amiga, desde 1993, los primeros en alzar las voces en denunciar el feminicidio en Juárez, fueron los grupos: 8 de marzo, Estudios de Género de la Universidad Autónoma de esa Ciudad, (María Elena Vargas) y el Comité Independiente de Chihuahua de los Derechos Humanos.

228. Se refirieron a la necesidad de no politizar el problema de los asesinatos, argumentando que los dos Partidos, el (PRI y PAN) que han estado en el poder se han culpado mutuamente sin resolver la situación.

229. Después de varias conversaciones sin resultados tanto con el Gobernador como con el Procurador y el Subprocurador de Justicia, decidieron convocar a las organizaciones de mujeres para iniciar la lucha, formándose la Coordinadora de Organismos No Gubernamentales en Pro de la Mujer, con 16 grupos.

230. Explican que en 1996 lograron que se crearan la Agencia Especializada en Delitos Sexuales, y en 1998 la Fiscalía Especial. Posteriormente no pudieron reunirse más con el Gobernador y se desataron las campañas de desprestigio y agresión contra las ONG involucradas en esta lucha, catalogándolas de propagandistas y oportunistas.

231. Puntualizan que, desde el inicio, una de sus primeras demandas ha sido la intervención de las autoridades federales para que en coordinación con las estatales y municipales, se

buscara una solución, pero el Gobierno federal se negaba a participar debido a que se trataba de asuntos de competencia estatal.

232. El principal planteamiento de las ONG ha sido encarar esta situación de los feminicidios en la Frontera, como un problema binacional que afecta a toda la Región, ( Las Cruces, El Paso, Valle Bajo, Ciudad Juárez, Valle de Juárez) y consideran necesario además que se firme un Convenio entre las Policías Federales, Estatales y Municipales de la Región” que permita unir esfuerzos y lograr los siguientes objetivos:

- "Esclarecimiento científico y definitivo de los crímenes de las mujeres asesinadas en la región en los últimos 10 años, especialmente los de origen sexual o seriados."
- "Localización de las mujeres desaparecidas en los últimos diez años..."
- "Detención, enjuiciamiento y condena a los responsables de los delitos".
- "Apoyo Institucional, digno, integral, y transparente a los familiares de las mujeres asesinadas o desaparecidas, prioritariamente a sus hijos, madres y cónyuges en su caso".
- "Castigo a los funcionarios que por omisión o comisión han permitido que se desborde este fenómeno de los feminicidios, en la frontera, con especial enfoque a los torturadores que hayan fabricado culpables, a los que hayan sido cómplices o encubridores de los asesinos y a todo aquél que ha tratado con negligencia e irresponsabilidad los casos."

233. Informan que las ONG durante todos estos años han llevado a cabo acciones para contrarrestar la violencia contra las mujeres que existe en Ciudad Juárez. Con tales objetivos surgió en 1999 Casa Amiga. Centro de Crisis A.C., desde donde han podido constatar "el horror que se vive en muchos hogares" y "la ancestral forma de atender

los casos de violencia, incesto o violación, desde una visión discriminatoria. Los jueces, Ministerio Público y empleados de las dependencias que manejan estos delitos, son insensibles a esta temática".

234. Una y otra vez las organizaciones de la sociedad civil han emitido denuncias, recomendaciones, protestas por la negligencia de las autoridades y la ineficacia de la administración de justicia, lo cual no ha sido acatado, contribuyendo a que los crímenes continúen.

### **Incompetencia de las autoridades**

235. Las organizaciones de la Campaña Alto a la Impunidad sintetizan las graves deficiencias en la actuación de la Fiscalía y la Policía Judicial, en las siguientes:

- La ausencia de acciones para la búsqueda y localización de las mujeres que han sido denunciadas como desaparecidas.
- Retardo injustificado y ausencia de las diligencias necesarias para una investigación adecuada, aún en los casos en que la coadyuvancia ha solicitado con suficiente información la comparecencia e investigación de algún sospechoso, lo cual se hace más evidente si se refiere a alguna autoridad.
- Fabricación de pruebas falsas para desviar la investigación y fabricar culpables. En este sentido mencionan como dato significativo que rinden testimonios personas desconocidas para la familia, que hablan de problemas internos que justifican desaparición voluntaria y por otra parte que al revisar los expedientes se ha visto que en diferentes casos rinden testimonio las mismas personas.
- Negligencia en la comparecencia de los probables responsables y de los sospechosos.

- Retardo injustificado de la entrega de los cuerpos, ya que después de identificada la víctima demoran entre dos y seis días, argumentando que están realizando pruebas periciales, de las cuales no hay constancia ni resultados. A ello se suma que algunas veces los restos que se entregan en cajas selladas para "evitar infecciones" y los familiares nunca saben si son realmente sus seres queridos.
- Retardo injustificado o ausencia de las pruebas periciales necesarias, aún cuando son solicitadas insistentemente por la coadyuvancia. En otros casos se realizan inadecuadamente.
- Ocultamiento de pruebas. En base al análisis realizado por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos se observó que la Fiscalía Especial y la Policía Judicial no incorporan a los expedientes toda la información que les aportan las familias de las víctimas, incluso han desaparecido elementos que podían servir como prueba, como quemar la ropa de las víctimas que han sido encontradas 236. También hacen referencia a las acciones de disuasión a las personas que realizan coadyuvancia, a la falta de información que les brindan tanto a ellos (as) como a los familiares, a la ausencia de capacitación y de sensibilización de las autoridades encargadas de la procuración e impartición de justicia, a la carencia de recursos indispensables para la investigación y a la actitud discriminatoria que prevalece en las autoridades.

237. La Comisión Nacional de Derechos Humanos ha mantenido vigilancia constante sobre esta situación. Ya hemos hecho referencia en Capítulos anteriores a su denuncia de las irregularidades en las investigaciones y la responsabilidad de las autoridades, así como a sus recomendaciones. Según nos informaron, en el presente mes de noviembre se dará a conocer una nueva investigación relativa a más de 4,500 desaparecidas., donde se evaluará la situación, caso por caso 238. Explican que el hostigamiento y las amenazas a las familiares de las víctimas, a sus representantes y a las organizaciones de la

sociedad civil, se ha recrudecido en la misma medida en que la presión nacional e internacional se han acrecentado.

239. Se han producido agresiones verbales por parte de funcionarios del gobierno que los hacen responsables por la dimensión nacional e internacional que ha tomado la situación, amenazas telefónicas, permanencia de carros "extraños" fuera de los domicilios y/o persecución por camionetas o autos que algunos afirman que son de la policía.

240. Se ha incrementado el intento de deslegitimizar los grupos y organizaciones que participan de la Campaña Alto a la Impunidad, y se han producido amenazas indirectas como en el caso de la abogada Esther Chávez y directas como la ya mencionada a la Sra. Marisela Ortiz. También Estela Castro, de Justicia para nuestras Hijas, ha sido objeto de actos intimidatorios por parte de las autoridades estatales, debido a su actividad de coadyuvancia.

241. Aseguran que tampoco se han implementado, medidas cautelares para presuntos culpables que denunciaron haber sido víctimas de torturas para lograr una falsa confesión.

242. Muchas de estas amenazas no son denunciadas a las autoridades correspondientes porque hay desconfianza de su integridad, pues predomina la certeza de que no son imparciales.

243. Afirman que la implementación de las medidas cautelares que ha otorgado la CIDH ha sido lenta y compleja, y que no responde eficazmente a la gravedad y urgencia que requieren. Tampoco la Comisión Estatal de Derechos Humanos ha atendido las medidas que se le han solicitado, sobre todo en los casos de Marisela Ortiz y Rosario Acosta, integrantes de la Organización Nuestras Hijas de Regreso a Casa.

## **Acciones de las organizaciones no gubernamentales**

244. En la actualidad las más de 300 organizaciones civiles que integran la Campaña ¡Alto a la Impunidad!, ¡Ni una Muerta Más! han continuado difundiendo la situación de los asesinatos de mujeres a nivel nacional e internacional, insistiendo en que prevalece la situación de impunidad, falta de acceso a la justicia y discriminación de las mujeres.

245. Plantean que el mayor problema de las mujeres en Ciudad Juárez es la violencia, ya que aún cuando no ocurran crímenes, todos los días llegan a Casa Amiga mujeres golpeadas, mordidas, quemadas con planchas y saben que muchas niñas de 1 a 5 años son víctimas de incesto por parte de sus padres, padrastros, tíos y hermanos. Les preocupa que no existen albergues para dar cabida a los casos más graves.

246. La Campaña organiza talleres, conferencias, foros, marchas, entrevistas en medios nacionales y extranjeros para sensibilizar a la sociedad civil sobre el tema. También se han articulado con Amnistía Internacional, CLADEM, y otras organizaciones con el objetivo de intensificar la lucha.

247. Reconocen que como resultado de la presión nacional e internacional en el transcurso del primer semestre de este año se han desarrollado diversas acciones en los tres niveles del gobierno que podrían impulsar el esclarecimiento de los asesinatos y la prevención de la violencia contra las mujeres, a las cuales se hizo referencia en el capítulo correspondiente.

248. Aunque piensan que el establecimiento de la Mesa técnico-jurídica para la revisión de expedientes fue un paso positivo, no ha podido comenzar a funcionar, ya que por haberse creado mediante Decreto, la Procuraduría ha argumentado que no tiene facultades para conocer los expedientes. A ello se suma que en la Mesa no están representadas las autoridades del Gobierno Federal, ni expertos que puedan realizar un análisis profesional de cada caso y aportar elementos y líneas de investigación.

249. Consideran que el Programa de los 40 puntos del Gobierno Federal recoge acciones importantes, sobre todo en lo preventivo, pero que no existe la necesaria articulación, no se ha logrado la participación del nivel Estatal y Municipal, sin lo cual no será posible lograr los avances esperados. Les preocupa que en la Sub Comisión encargada de darle seguimiento no participan representantes del Estado y del Municipio.

Por otra parte no abraza la ciudad de Chihuahua.

Es positiva la creación de dos refugios para comenzar la atención a las mujeres víctimas de violencia.

250. Piensan que la Agencia Mixta de Investigación no resolverá el problema por varias razones, entre ellas, por una parte, el hecho de que la colaboración se está dando de manera única para Ciudad Juárez, y por otra que, aunque es una instancia de coordinación, solo se trabaja conjuntamente hasta que se determina si el caso es del fuero común o del federal y es necesario que la PGR participe en la investigación de todos los crímenes seriados. Aunque le señalen deficiencias e insuficiencias en los casos revisados, todo vuelve siempre al punto de partida. También plantean que el Convenio es muy vago en cuanto a la colaboración para la realización de pruebas periciales y otros tipos de diligencias 251. Expresan que han acogido positivamente y con esperanza el nombramiento de la Comisionada Guadalupe Morfín, como un paso importante, pues cuenta con las características que pidieron, es conocedora de los derechos humanos y tiene sensibilidad, por lo que podrá actuar siempre que cuente con autoridad, infraestructura y recursos para ejercer su mandato, lo cual aún no está claro.

252. La Directora del Instituto Chihuahuense de la Mujer es considerada oficialista, señalan que lejos de defender las posiciones que siempre mantuvo como parte de las ONG, se ha dedicado a atacarlas y se ha alejado de ellas. Consideran que el Instituto no responde a las necesidades de las mujeres de Ciudad Juárez y se ha prestado a realizar la Auditoria

Periodística sobre homicidios de mujeres, que según plantean desvirtúa la realidad, para dar veracidad a las informaciones de la Procuraduría a nivel estatal 253. Plantearon que el hecho de que se haya recibido financiamiento para algunas familias o para diversas acciones ha ocasionado pugnas, tanto entre las organizaciones de familiares de las víctimas, como entre las propias organizaciones no gubernamentales.

254. Esto ha propiciado división entre las fuerzas de la sociedad civil que abogan por el fin de los crímenes en Ciudad Juárez y por el impulso a políticas públicas capaces de transformar la cultura de violencia contra las mujeres que existe en el territorio. Esta situación no contribuye a mantener un clima de unidad y colaboración, que es realmente decisivo para la solución de este terrible problema.

### **Valoración del papel de CEDAW**

255. Las ONG que han informado al CEDAW son las fuerzas que por más tiempo y con mayor tenacidad han encabezado la denuncia y la exigencia de justicia ante esta clara violación de los derechos humanos. Son depositarias además de testimonios veraces y desgarradores, de criterios y pruebas esenciales para el esclarecimiento de muchas de las circunstancias en las que han ocurrido los crímenes 256. Consideran como sumamente importante la intervención de los organismos internacionales que se dedican a la protección de los derechos humanos, a cuya actuación se debe el reconocimiento por parte de las autoridades mexicanas de la gravedad de la situación y en particular la del CEDAW, pues además de abogar por poner fin a los crímenes consideran que puede jugar un papel esencial en lo relativo a instrumentar medidas para prevenir y erradicar la violencia contra la mujer.

257. Agradecen la actuación del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, a cuyas representantes brindaron toda la información y colaboración

posibles y manifestaron confianza en que las recomendaciones del Comité contribuyan efectivamente a impulsar el proceso que se ha iniciado.

## **VII. Conclusiones y recomendaciones**

258. El Comité agradece la atención dispensada, la información brindada y las condiciones creadas para el desarrollo de la visita por las autoridades federales, en particular a la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Desarrollo Social, a la Procuraduría General de la República y el Instituto Nacional de las Mujeres, así como al Senado y al Congreso de la Nación. Agradece también a las autoridades del Estado de Chihuahua la gentileza de recibir a sus expertas y la información ofrecida. El Comité expresa de manera muy especial, calida y solidariamente, su agradecimiento y respeto a las madres de las víctimas, que sobreponiéndose al dolor, ofrecieron valiosos y desgarradores testimonios; así mismo reconoce y alienta su lucha por el esclarecimiento de los hechos, la condena a los culpables y el fin de la impunidad. Agradece también a las organizaciones de la Sociedad Civil y a las abogadas(os) de las familias de las víctimas, la información ofrecida, reconociendo el importante papel que han jugado en esta lucha por el respeto pleno a los derechos humanos de las mujeres.

259. Considerando la información obtenida por las expertas durante la visita al territorio del Estado Parte, el Comité constata que los hechos alegados y presentados en las comunicaciones iniciales y adicionales por “Equality Now” y Casa Amiga, en asociación con la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, constituyen graves y sistemáticas violaciones de lo dispuesto en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, en conjunto con la Recomendación No.19 del Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y la Declaración sobre Violencia contra la Mujer de las Naciones Unidas.

260. El Comité manifiesta gran preocupación por el hecho de que estas graves y sistemáticas violaciones de los derechos de las mujeres se hayan mantenido durante más de diez años y expresa consternación debido a que no se ha logrado aún erradicarlas, sancionar a los culpables y prestar la ayuda necesaria a los familiares de las víctimas.

261. La repetición y semejanza de los métodos de asesinatos y desapariciones practicados en Ciudad Juárez desde hace 10 años con los que ocurren desde hace pocos años en la Ciudad de Chihuahua, y aparentemente en otros sitios de México, representa una prueba más de que no se trata de una situación excepcional, aunque muy grave, o de ocasionales muestras de violencia contra la mujer, sino de situaciones de violaciones sistemáticas de los derechos de la mujer fundadas en una cultura de violencia y discriminación basada en el género y, por lo tanto, en la impunidad 262. A la luz de estas consideraciones y de lo dispuesto en particular en los capítulos III y IV de este informe, y apoyando las recomendaciones pertinentes recientemente emitidas a las autoridades mexicanas por el Comité de Naciones Unidas contra la Tortura, la Relatora Especial de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos y Amnistía Internacional el Comité considera oportuno y urgente formular las siguientes Recomendaciones:

#### **A. Recomendaciones de carácter general:**

263. El Comité considera que hay faltas graves en el cumplimiento de los compromisos asumidos con la ratificación de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer consubstanciadas en la permanencia y tolerancia de la violación de sus derechos humanos al mantenerse de forma muy generalizada y sistemática la violencia de género y los crímenes de homicidios e desapariciones de mujeres, como una de sus manifestaciones más brutales, por lo que recomienda:

264. Cumplir todas las obligaciones adquiridas al ratificar la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Recordar específicamente que la obligación de eliminar la discriminación contra la mujer no comprende solo las acciones u omisiones realizadas por el Estado sino también la necesidad de tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer cometida por cualquier persona, organización o empresa.

265. El Comité considera que en el momento actual, en respuesta a la creciente demanda nacional e internacional de que se actúe con urgencia, se percibe una evolución positiva en la actitud de las autoridades mexicanas a nivel federal. Han reconocido que existe un problema grave y han asumido compromisos para buscar soluciones, involucrando las diferentes áreas e instancias que deben contribuir para un cambio total e integrado de la situación existente. No obstante, señala que estas medidas resultan aún insuficientes y que no existe para su ejecución la indispensable articulación entre los tres niveles de gobierno. Por otra parte, en las autoridades estatales y municipales aun existe tendencia a restar importancia y magnitud al problema y no se percibe igual disposición para encararlo a fondo y críticamente, por lo que recomienda:

266. Intensificar los esfuerzos de coordinación y participación entre todos los niveles de poder - federal, estatal y municipal - entre sí, y con la sociedad civil, con vista a garantizar de la mejor manera los mecanismos y programas recientemente adoptados e iniciados, específicamente en el Programa de los cuarenta puntos, así como otros que se consideren oportunos. Por otro lado, el Comité señala la responsabilidad de todas las autoridades a todos los niveles, en la prevención de la violencia y la protección de los derechos humanos de las mujeres.

267. Constatando que los esfuerzos muy recientes, aunque tardíos para un problema que data desde hace 10 años, podrían conducir a poner fin a los asesinatos de mujeres, a

la impunidad y contribuir a prevenir y erradicar todas las formas de violencia y discriminación contra las mujeres, preocupa al Comité que en todas las acciones y programas no ha sido asumida claramente una perspectiva de género, lo cual resulta fundamental para alcanzar de estos objetivos, por lo que recomienda:

268. Incorporar la perspectiva de género en todas las investigaciones y en las políticas de prevención y combate a la violencia y programas de reconstrucción del tejido social, teniendo en cuenta los aspectos propios de la violencia ejercida sobre las mujeres en razón de su sexo, sus causas y consecuencias, y las respuestas sociales específicas que su situación requiere, en una perspectiva de eliminación de la discriminación y construcción de la igualdad de género.

269. El Comité resalta como aspecto positivo que se han integrado las organizaciones de la sociedad civil vinculadas al problema de los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez al trabajo de la Subcomisión que da seguimiento al Programa de los 40 puntos y que han sido tenidas en cuenta para desarrollar algunos proyectos en ese territorio. No obstante, preocupa al Comité el clima de desconfianza aún existente y resultante de muchos años de inoperancia y falta de respuesta de las autoridades, por lo que recomienda:

270. Mantener, en toda la implementación del Programa una estrecha vinculación con las organizaciones de la sociedad civil en la Subcomisión creada, así como en todas las instancias de diálogo, y promover el intercambio de información de manera permanente, teniendo en cuenta las opiniones y recomendaciones de las organizaciones de la sociedad civil. Proporcionar de manera rápida información amplia y transparente sobre todas las acciones previstas y en curso, su evaluación y resultados para crear confianza y posibilitar la cooperación de los diversos sectores e instituciones de la sociedad civil.

## **B. Recomendaciones en materia de investigación de los crímenes y sanción de los responsables**

271. Preocupa al Comité que la mayoría de los casos de crímenes contra mujeres, especialmente la totalidad de los resultantes de violencia sexual, no han sido esclarecidos por las instituciones correspondientes. El Comité resalta que aunque se constituyó la Agencia Mixta con participación de la PGR y de la PGJE, en realidad se mantienen dos líneas de mando y de acción independientes. Si bien es cierto que se han atraído al fuero federal 14 casos y que la PGR plantea que se están estudiando y sistematizando todos los expedientes de los homicidios de mujeres, con especial atención a los homicidios resultantes de violencia sexual, cada cual actúa según corresponda a su fuero, por lo que tal medida, aunque ha sido un esfuerzo del Gobierno Federal, no garantiza el esclarecimiento cabal de los hechos, ni asegura que se pongan a disposición de los Tribunales los verdaderos culpables. Por todo ello recomienda:

272. Reforzar la armonización de las actuaciones de las autoridades federales y estatales en la Agencia Mixta establecida en Ciudad Juárez en el mes de agosto de 2003, para que cada caso se trate en conjunto por ambas autoridades, y que se continúe la revisión por la PGR de cada caso y la sistematización de toda la información disponible. Proponer al Gobierno Federal que valore la posibilidad de ejercer la atracción a nivel federal de los crímenes de violencia sexual no resueltos durante estos 10 años, – dada la responsabilidad del Estado ante la sociedad mexicana en su conjunto y la comunidad internacional de garantizar la plena vigencia de los derechos de la mujer reconocidos en la Convención (CEDAW). Al hacer esta propuesta el Comité se suma a la solicitud de las Comisiones Especiales del Senado y del Congreso de la Nación, del Instituto Nacional de las Mujeres, del Parlamento de Mujeres de México y de otras entidades nacionales e internacionales.

273. Preocupa al Comité que en los casos de homicidios y desapariciones no se ha procedido a investigar seria y profundamente cada caso, incluso se han ignorado denuncias de familiares y se han destruido evidencias y pruebas. Ha prevalecido la impunidad durante toda una década en la que estos crímenes se han tratado como violencia común del ámbito privado, ignorando la existencia de un patrón de discriminación, cuya manifestación más brutal es la violencia extrema contra la mujer. También preocupa al Comité la ineficiencia, la negligencia y la tolerancia de las autoridades encargadas de la investigación de los crímenes, las evidencias de fabricación de culpables bajo tortura y el hecho de que se consideren e informen como concluidos o resueltos los casos al ser presentados ante los Tribunales, aunque los inculpados no sean detenidos ni sancionados. Por todo esto recomienda:

274. Investigar a fondo y sancionar la negligencia y complicidad de agentes de las autoridades del Estado en las desapariciones y homicidios de las mujeres, así como la fabricación de culpables bajo tortura; investigar y sancionar la complicidad o tolerancia de agentes de las autoridades del Estado en las persecuciones, hostigamiento y amenazas a familiares de víctimas, miembros de organizaciones que las representan y otras personas involucradas en su defensa.

275. Preocupa seriamente al Comité la falta de la debida diligencia de las autoridades estatales y municipales ante los casos de mujeres desaparecidas, la inconsistencia en las estadísticas que se ofrecen, la clasificación entre las consideradas de “ alto riesgo “ y las que no lo son, a los efectos de iniciar la búsqueda inmediata o la averiguación de su ubicación, estableciéndose así una discriminación con las que no se ajustan por su conducta a los patrones morales aceptados, pero que tienen igual derecho a la vida. Preocupa igualmente que no se cuente con los medios y el personal policial suficiente y capacitado para actuar ante las denuncias y que en ocasiones transcurran los días antes de comenzar una investigación. En tal sentido recomienda:

276. Establecer mecanismos de alerta temprana y búsqueda urgente en los casos de las desapariciones de mujeres y niñas en Ciudad Juárez y Chihuahua, dada la vinculación estrecha que existe entre desapariciones y asesinatos y por lo tanto el extremo peligro que representa cada desaparición ocurrida; teniendo en cuenta que las primeras 24 horas son cruciales y que todos los casos de patrón similar deben ser considerados como desapariciones de alto riesgo y no simples casos de extravío. Así mismo considera imprescindible que se asignen a las autoridades a esta instancia, la capacitación y los recursos humanos y materiales que se requiere para actuar con la debida diligencia.

277. Preocupa al Comité las irregularidades de las investigaciones, la aparente incompetencia de las autoridades, las extrañas condiciones en que aparecen las víctimas, las irregularidades de las pruebas forenses, la cantidad de casos que permanecen sin identificar, la desorganización en que se plantea se encuentra la documentación de que se dispone, las cuales ofrecen un cuadro dramático de la situación. Por todo ello recomienda:

278. Adoptar medidas destinadas a garantizar la total autonomía e independencia de los servicios/peritos de ciencias forenses en la investigación de los crímenes, así como la capacitación y recursos adecuados a un desempeño eficaz, cabal y pronto de sus tareas y responsabilidades. Promover y garantizar la formación y capacitación de todos los agentes del Estado involucrados en las investigaciones, incluyendo agentes policíacos, no solo en lo que se refiere a los aspectos técnicos de las investigaciones, sino también en materia de violencia de género, considerada como violación de derechos humanos de las mujeres. El Comité recomienda también que se elabore un registro nacional de mujeres asesinadas y desaparecidas.

279. El Comité expresa preocupación y consternación ante el trato inhumano que reciben las madres y familiares de las víctimas de homicidios sexuales y desapariciones

por las autoridades locales que parecen ser insensibles ante las terribles situaciones que atraviesan. Expresa también su preocupación respecto a las dificultades enfrentadas en el acceso a la información sobre las investigaciones por parte de los familiares de víctimas y sus representantes, por lo que hay que:

280. Exigir que las madres y los familiares de las víctimas sean tratadas con el debido respeto, consideración, compasión y solidaridad a su dolor, en correspondencia con los principios de humanidad y sus derechos fundamentales como seres humanos y sancionar a las autoridades responsables de este trato cruel e inhumano. Garantizar el funcionamiento del mecanismo de coadyuvancia y su representación legal en defensa de los intereses de las víctimas en la investigación y en los procesos penales 281. De igual forma, expresa preocupación, por la situación de inseguridad que prevalece en Ciudad Juárez como consecuencia de las amenazas, persecuciones, agresiones y difamaciones de que son objeto las madres y familiares de las víctimas, así como sus abogados (as), e integrantes de las organizaciones de la sociedad civil empeñadas en esta lucha. También preocupa al Comité que algunas de estas personas manifiestan gran inseguridad y desconfianza en los casos en que la policía estatal les ofrece custodia, y recomienda:

282. Poner en práctica con urgencia o reforzar medidas efectivas para la protección de personas e instituciones que trabajan en Ciudad Juárez y Chihuahua por el esclarecimiento de los hechos y el respeto a los derechos humanos, las cuales, al igual que los familiares de las víctimas que se han organizado para estos fines, continúan sufriendo amenazas y hostigamiento.

283. El Comité coincide con las opiniones que plantean que por el hecho de ser Ciudad Juárez frontera con Estados Unidos, las responsabilidades por los crímenes podrán tener origen en personas radicadas en los dos lados de la frontera o en redes de crimen organizado de nivel internacional,

dedicadas a tráfico de mujeres, de droga, de armas, de órganos, etc. y recomienda:

284. Considerar el establecimiento de un Convenio con los Estados Unidos de América para la cooperación en la investigación sistemática de los asesinatos y desapariciones.

285. Alarma al Comité el hecho de que los homicidios de mujeres se están extendiendo a la capital del Estado de Chihuahua y a otras ciudades de la República mexicana, por lo que recomienda:

286. Sensibilizar todas las autoridades estatales y municipales para la violencia de género encarada como violación de derechos fundamentales, para una revisión substantiva de la legislación en esta perspectiva cuando necesario, para investigar estos casos con diligencia y eficacia y para combatir las causas estructurales de esta violencia,

### **C. En materia de prevención de la violencia, garantía de seguridad y promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres**

287. El Comité constata que se han tomado un grupo de medidas para prevenir la violencia contra las mujeres que existe en Ciudad Juárez y subraya que por tratarse de una situación estructural y de un fenómeno social y cultural profundamente arraigado en la conciencia, en las costumbres de la población, requiere de una respuesta global e integral, de una estrategia dirigida a transformar los patrones socio-culturales vigentes, especialmente en lo que respecta a eliminar la concepción de que la violencia de género resulta inevitable. En esta perspectiva recomienda:

288. Organizar - con la participación activa, en cada etapa del proceso, de las organizaciones de la sociedad civil incluyendo a hombres y niños - campañas masivas, inmediatas y permanentes que erradiquen la discriminación contra la mujer, promuevan la igualdad entre mujeres y hombres y

contribuyan a un empoderamiento de las mujeres. Monitorear tales campañas de forma sistemática con el objetivo de lograr resultados concretos y positivos. Incluir en los programas educativos y de formación a los varios niveles, incluyendo en el sector laboral módulos de información y sensibilización sobre el respecto a los otros, la dignidad de las personas y la violencia de género en cuanto violación de derechos humanos. Promover la formación y capacitación de los agentes de los servicios públicos en general, y en particular de los jueces y personal judicial, en materia de violencia de género y derechos humanos y en la necesidad de considerar la dimensión de género en sus acciones y procedimientos y también en las sentencias y decisiones judiciales. Sensibilizar los medios de comunicación respecto a la violencia de género y conminarlos a asumir una actitud positiva y didáctica sobre el tema, teniendo en cuenta su responsabilidad social, la cual deriva del poder que ostentan en una sociedad de comunicación.

289. El Comité expresa preocupación por la situación de discriminación e inseguridad que prevalece en las maquilas, donde trabaja la casi totalidad de las mujeres incorporadas a la fuerza laboral. De igual forma señala que la mayor parte de la población femenina vive en la pobreza y la extrema pobreza, sin garantía de solución a sus necesidades básicas - trabajo, educación, salud, vivienda, infraestructura de saneamiento, iluminación, todo lo cual propicia situaciones graves, tensiones en el seno de las familias, muchas de las cuales están encabezadas por mujeres. Preocupa también al Comité que en Ciudad Juárez prevalecen conductas delictivas, tales como el crimen organizado, narcotráfico, migración ilegal, la trata de mujeres, el proxenetismo, la explotación de la prostitución, la pornografía y otras graves y degradantes manifestaciones de delincuencia. En tal sentido recomienda:

290. Intensificar los programas y políticas de prevención de la violencia incluyendo los mecanismos de alerta rápida, el redoblamiento de la seguridad en zonas peligrosas o marginadas, los programas de vigilancia, la información

sistemática sobre medidas de seguridad, etc. Adoptar e impulsar todas las medidas necesarias para restablecer el tejido social y crear condiciones que garanticen a las mujeres en Ciudad Juárez el ejercicio de los derechos que establece la Convención (CEDAW).

291. El Comité expresa su preocupación por la situación de vulnerabilidad y fragilidad de las víctimas de violencia, sus hijos e hijas y la situación de desequilibrio familiar que resuelta de esa situación, incluyendo las madres y otros familiares de mujeres asesinadas y desaparecidas. Pudo constatar que en el Programa de los 40 puntos se ha tenido en cuenta brindarles la atención que merecen, pero estas personas requieren que esa ayuda médica, psicológica, y económica sea sistemática, por lo que recomienda:

292. Garantizar el apoyo legal en el acceso a la justicia y a todas las garantías legales de protección a las víctimas de violencia y a los familiares de las asesinadas y desaparecidas. En este ámbito considerar la necesidad de garantizar que se viabilice a las abuelas que tienen bajo su guardia y custodia a los hijos/as de mujeres asesinadas o desaparecidas, los trámites de adopción a los efectos de que puedan beneficiarse con las prestaciones que le corresponden, así como que puedan tener acceso a todos los beneficios de seguridad y apoyo social, de los cuales tendrían derechos a través de sus madres. De igual forma que se dediquen los recursos necesarios para su atención médica y psicológica, así como para brindarles ayuda económica.

293. El Comité resalta como una medida positiva el nombramiento de una Comisionada Federal para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez; todavía, no siendo aún claras, para las expertas en la visita, sus competencias, poder, presupuesto y medios humanos y materiales para actuar con toda la eficacia y celeridad, entiende recomendar:

294. Dotar a la Comisionada Federal para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez con la jerarquía y autoridad necesarias, con suficiente estructura, presupuesto y personal para ejercer cabalmente sus funciones en estrecha cooperación con las instituciones y mecanismos existentes a los diferentes niveles y garantizando la articulación con las organizaciones de la sociedad civil.

## Parte dos

### Observaciones del Estado Parte-México

#### Respuesta del Gobierno de México al informe de la visita de las expertas del Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación en contra de la Mujer

#### Siglas utilizadas

<b>AFI</b>	Agencia Federal de Investigación
<b>CENAPI</b>	Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia
<b>CEDAW</b>	Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación en contra de la Mujer.
<b>CIDH</b>	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
<b>CNDH</b>	Comisión Nacional de Derechos Humanos
<b>DIF</b>	Desarrollo Integral de la Familia
<b>DOF</b>	Diario Oficial de la Federación
<b>EUA</b>	Estados Unidos de América
<b>ENDRH</b>	Encuesta Nacional sobre Dinámicas de las Relaciones en los Hogares.

<b>FBI</b>	<i>Federal Bureau of Investigation</i> Buró Federal de Investigación
<b>FEIHM</b>	Fiscalía Especializada en la Investigación de Homicidios de Mujeres
<b>ICHIMU</b>	Instituto Chihuahuense de la Mujer
<b>IMSS</b>	Instituto Mexicano del Seguro Social
<b>INEGI</b>	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
<b>INMUJERES</b>	Instituto Nacional de las Mujeres
<b>MUSIVI</b>	Mujeres sin violencia, Centro de Atención a Víctimas de la Violencia en Ciudad Juárez, Chihuahua.
<b>NUVIDAC</b>	Asociación Civil “Nueva Vida”
<b>ONUDD</b>	Oficina de Naciones Unidas para la Droga y el Delito
<b>OSC</b>	Organizaciones de la sociedad civil
<b>PGJE</b>	Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua
<b>PGR</b>	Procuraduría General de la República
<b>RIAT</b>	<i>Real Time Analytical Intelligence</i> Análisis de Inteligencia en Tiempo Real
<b>UNIFEM</b>	Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de las Mujeres
<b>VICAP</b>	Programa de Aprehensión de Criminales Violentos

## Introducción

El Gobierno de México presenta su respuesta al Informe de la visita que realizaron al país las expertas del Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación hacia a la mujer, de conformidad con la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación en contra de la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés) y su Protocolo Facultativo.

El Gobierno de México agradece la visita de las señoras María Yolanda Ferrer Gómez y María Regina Tavares de Silva, así como los resultados de su investigación, que contribuyen a los esfuerzos que realizan las autoridades mexicanas para resolver de una manera integral la problemática de la violencia contra la mujer en Ciudad Juárez.

México desea señalar al Comité que sus recomendaciones están siendo tomadas en cuenta en la revisión de las acciones que se han puesto en marcha para hacer frente al problema y al definir nuevas estrategias. El presente documento analiza la situación, describe la forma en que se ha venido respondiendo a las recomendaciones previamente realizadas por otros órganos internacionales y por el Comité y, de manera concreta se refiere a las observaciones formuladas por las expertas de la CEDAW.

El Gobierno de México reconoce que los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez Chihuahua representan un grave atentado a los derechos humanos de las mujeres y está comprometido a seguir realizando todos los esfuerzos que sean necesarios para resolverlos y erradicar las causas que les dieron origen.

## **1. Contexto económico, político, social, de género y delictivo de Ciudad Juárez**

Ciudad Juárez se encuentra ubicada en el norte del Estado de Chihuahua, México, siendo frontera con Estados Unidos, cuenta con 1,392,000<sup>48</sup> habitantes. Se caracteriza por ser una ciudad industrial, fronteriza, maquiladora, y de tránsito de migrantes tanto mexicanos como extranjeros. Forma una zona conurbada con El Paso, Texas. Concentra casi el 40% de la población total del Estado de Chihuahua y su población procede en un 60% de diferentes entidades de la República

---

<sup>48</sup> INEGI, censo del 2000.

Mexicana<sup>49</sup>. El Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP), señala que el 50% de las calles en Ciudad Juárez no están pavimentadas, y que existe un déficit del 80% en áreas verdes y 200,000 familias viven en las zonas consideradas como de alto riesgo<sup>50</sup>.

Es una Ciudad relativamente nueva si se compara con el resto de las ciudades del país, y surge, precisamente, como centro de tránsito entre México y “El Paso” Texas. Desde su origen, en Ciudad Juárez se estableció una zona de prostitución, con sus correspondientes impactos en el trato a la mujer. A partir de los años 60's, la industria maquiladora de exportación nacional y extranjera se instaló en la Ciudad, aprovechando su ubicación geográfica. Así el 70% del total de las plantas maquiladoras del país se encuentran en Chihuahua. Con ello, se aceleró un proceso de urbanización de la zona que atrajo principalmente a población femenil joven en busca de un empleo, con menor instrucción o menores pretensiones laborales.

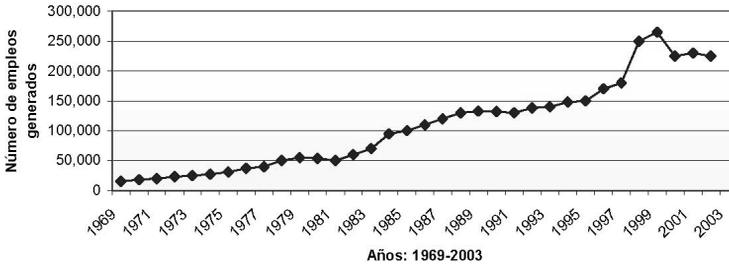
---

<sup>49</sup> Ver XXI Censo General de Población y Vivienda, 2000, en [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx).

<sup>50</sup> Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Informe de Gestión, noviembre del 2003 – abril del 2004, Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Secretaría de Gobernación, Mayo del 2004, México, D. F.

## Gráfica No. 1

**Empleos generados por la industria maquiladora en Ciudad Juárez**



Elaborada por: Secretaría de Relaciones Exteriores, con Información proporcionada por la Asociación de Maquiladoras de Chihuahua, A. C., (AMACHAC), establecida en Cd. Juárez.

Como se observa en la gráfica anterior, el crecimiento del empleo en Ciudad Juárez se dio a una gran velocidad, pasando de 10,000 puestos de trabajo en 1969 a 215,000 en el 2003. Es decir, la generación de empleos se multiplicó en un 2150% en 34 en años, o sea un 700% por década.

Durante este período de tiempo las oportunidades de trabajo para la mujer aumentaron considerablemente, de tal forma que el día de hoy 55% del total de la mano de obra ocupada por este sector proviene de la población femenil. Durante la década de los 90's ese porcentaje aumentó al 60%. La posibilidad de que las mujeres tuvieran acceso al empleo formal en mejores condiciones, contribuyó al abandono de actividades como la prostitución voluntaria o forzada y la prestación de servicios en el sector doméstico. El salario promedio en la industria maquiladora es 3.5 veces superior al salario mínimo, sumadas prestaciones como vales de despensas, transportation privada, guarderías, fondo de

ahorro, ferias de salud, actividades de recreación y torneos deportivos<sup>51</sup>.

Sin embargo, el aumento en el acceso en el empleo al sector formal maquilador por parte de la población femenina, no logró armonizar la vida laboral de las mujeres con su vida privada y doméstica, ya que aumentaron sus horas de trabajo lo que trajo como consecuencia una serie de impactos en su vida familiar, entre ellos la violencia doméstica.

El aumento considerable de la oferta de empleo contribuyó a la migración de personas provenientes del mismo Estado de Chihuahua que buscaban trabajo, pero también de migrantes de otras zonas del país y de otros países. El municipio de Juárez se convirtió en una ciudad con una constante actividad migratoria, alrededor de 300 personas llegan diariamente y existe una población flotante de 250 mil personas<sup>52</sup>. Más aún, aproximadamente un sexto de la población del Estado de Chihuahua, esto es 431,850 personas, no es originaria del lugar y habita en su mayoría en Ciudad Juárez<sup>53</sup>.

El crecimiento industrial y el poblacional no se dieron de manera paralela al desarrollo de servicios públicos en las zonas marginadas y en otras zonas de la Ciudad que surgieron de manera gradual y no planificada. La falta de recursos impidió la realización de obras de agua, electricidad, drenaje y pavimentación, entre otras. El Gobierno del Estado se vio desbordado por el crecimiento. A pesar de ello, el balance en términos de oportunidades de empleo para la población de Ciudad Juárez y las poblaciones aledañas y de otros estados del país ha sido satisfactorio, como se observa en los anteriores indicadores.

---

<sup>51</sup> Información proporcionada por la Asociación de Maquiladoras del Estado de Chihuahua, A. C.

<sup>52</sup> 12.Ver Israel Covarrubias, *Frontera y anonimato. Una interpretación de la violencia sobre las mujeres en Ciudad Juárez (1993-2000)*, Tesis de Maestría en Sociología Política, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Mora, septiembre, 2000, p. 28.

<sup>53</sup> INEGI, 2003.

A la falta de servicios, se suman problemas de criminalidad como el narcotráfico y el lavado de dinero, actividades que tienden a presentarse en las ciudades fronterizas de México con Estados Unidos.

El narcotráfico, el consumo de drogas y el lavado de dinero, aumentaron severamente por la presencia del conocido Cártel de Juárez. A partir de 1993, como resultado del desmantelamiento del Cártel, el control que ejercían en la zona los poderosos narcotraficantes se trasladó a distintas células de menor peso, con redes de operación locales.

El aumento en el consumo de drogas tuvo como consecuencia un incremento en la criminalidad en una población sin raíces culturales profundas y con un tejido social bastante fraccionado.

En este contexto, no es de extrañarse que la sociedad juarense ubique a la farmacodependencia como el segundo problema generador de inseguridad pública<sup>54</sup>, ya que la tasa de crecimiento delictivo anual es del 12.3%, mientras que el de la población es el de 4.5%.

El narcotráfico, como la corrupción y la impunidad, han dificultado la solución del problema de inseguridad.

A los factores antes descritos se suman los homicidios de mujeres. Si bien dichos homicidios fueron perpetrados por diversas causas, diferentes autores, en circunstancias muy distintas y con patrones criminales diferenciados, están influenciados por una cultura de discriminación contra la mujer basada en una concepción errónea de su inferioridad. Este hecho contribuyó a que tales homicidios no fueran percibidos en sus inicios como un problema de magnitud importante para el cual se requerían acciones inmediatas y contundentes por parte de las autoridades competentes

---

<sup>54</sup> Citado en el Informe de gestión, noviembre del 2003 – abril 2004, de la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia en Ciudad Juárez. De: Radiografía Socio – Económica del Municipio de Juárez 2002, Así comenzó el 2003, op. Cit. P. 70.

De acuerdo a la información presentada por el Gobierno del Estado de Chihuahua, entre 1993 y mayo de 2004 se registraron en Ciudad Juárez 334 homicidios de mujeres. Estas cifras están basadas en el número de víctimas encontradas, sin importar si se encuentran plenamente identificadas o no. De la misma forma, conviene subrayar que los números incluyen únicamente a los homicidios perpetrados en Ciudad Juárez y excluyen los registrados en otras ciudades del Estado de Chihuahua.

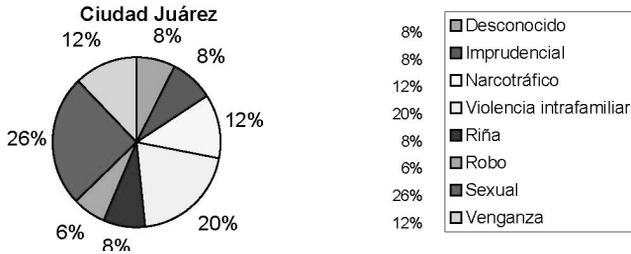
En muchos de los casos, los homicidios de mujeres están inmersos en un contexto de violencia contra la mujer. Este hecho, aunado a las concepciones fuertemente arraigadas en la opinión pública sobre las posibles causas de los homicidios, dificulta sobre manera realizar una clasificación en base a sus móviles. No obstante, a la luz de la información con que se cuenta sobre autores del homicidio, qué testigos existen, y bajo que circunstancias se dio, es posible realizar una clasificación en los siguientes términos: Aproximadamente el 66% de los homicidios son el resultado de la violencia intrafamiliar o doméstica y común<sup>55</sup>, el 8% tienen un móvil desconocido. El 26% restante obedece a actos de índole sexual violento.

---

<sup>55</sup> Datos aportados por la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua.

## Gráfica No. 2

Porcentaje de cada móvil en los homicidios de mujeres en



Elaborada por: Secretaría de Relaciones Exteriores con información aportada por la Procuraduría del Gobierno del Estado de Chihuahua

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) hace referencia a 4,587 reportes de desaparecidas. Debe señalarse que la CNDH se refiere a los reportes de desaparecidas y no al número de personas que continúan desaparecidas. Durante el período 1993-2004 las autoridades estatales recibieron 4,454 reportes por desaparición, mismos que fueron investigados y esclarecidos, quedando 41 reportes en investigación. Con el ánimo de fomentar la confianza, la Procuraduría General de la República y la Procuraduría del Estado realizan una constante revisión de los reportes de desapariciones de mujeres y de los casos de homicidios, a fin de proporcionar una información veraz.

## 2. La lucha para erradicar la discriminación contra la mujer en México y los compromisos internacionales en materia de derechos humanos

México es una nación pluriétnica y pluricultural, que surge de los pueblos originarios de Mesoamérica y de la cultura española. Por sus características culturales, sociales, económicas y aún legales, se puede decir que su cultura fue

construida sobre la base de una relación entre lo femenino y lo masculino, en la que los roles, estereotipos, patrones, valores, tradiciones, costumbres y actitudes adjudicadas a cada sexo impulsaron la subordinación de las mujeres en la sociedad por mucho tiempo.

Fue hasta el siglo XIX cuando los derechos de las mujeres comenzaron a ser reivindicados, iniciando con el reconocimiento del derecho a la educación superior y a derechos laborales en ese mismo siglo, hasta la lucha por el derecho al voto en 1915, cuya conquista se fue dando de manera gradual desde 1923, cuando se permite a las mujeres votar y ser electas para cargos municipales en San Luis Potosí, en Yucatán en 1925 y en Chiapas en 1926. Paralelamente, se promulgó la Ley de Relaciones Familiares que señala expresamente que el marido y la mujer tienen, en el hogar, autoridad y consideraciones iguales, y por tanto debían decidir todo lo concerniente al hogar y a los hijos e hijas de común acuerdo. En 1928, el entonces Código Civil del Distrito Federal reconoce la igualdad absoluta entre el hombre y la mujer y en 1946, la Constitución Federal explicitó la participación de las mujeres en igualdad de circunstancias que los varones (elecciones municipales). En 1953 las mujeres obtienen ciudadanía irrestricta<sup>56</sup>.

El 31 de diciembre de 1974 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto que reforma los artículos 3,4, 5 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la igualdad jurídica de la mujer. Posteriormente, la I<sup>ra</sup>. Conferencia Internacional de la Mujer celebrada en México en 1975, marco un hito en la historia del país, ya que condujo a la adquisición de compromisos internacionales que pusieron sobre la mesa el tema de la discriminación contra la mujer y obligaron a analizar patrones culturales todavía muy arraigados, Este análisis dejó ver nuevos retos a enfrentar

---

<sup>56</sup> PÉREZ DUARTE Alicia.- Legislar con Perspectiva de Género. Evaluación legislativa en materia de derechos humanos de mujeres, niñas y niños. Ed. Inmujeres.- México, 2002. Pag. 10.

por el Gobierno de México. La participación del país en las siguientes Conferencias de la Mujer propiciadas por ONU, y la ratificación de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación en Contra de la Mujer en 1981, se tradujeron en la realización de nuevas actividades a favor de las mujeres por parte del Estado Mexicano.

De esta forma, se implementaron diversos planes de acción, se llevaron a cabo múltiples modificaciones a la legislación nacional, se instrumentaron políticas públicas con distintos objetivos y alcances, y se estableció en 1983, en el ámbito federal el Programa Nacional de Población que se puso en marcha el Programa Nacional de Acción para la Integración de la Mujer en el Desarrollo, el cual comprendió actividades en todos los renglones de política económica y social del país. En 1985 se estableció la Comisión Nacional de la Mujer, en aquel entonces por representantes del poder ejecutivo, del legislativo y del judicial, como instancia responsable de promover y coordinar el mencionado programa, a través de las correspondientes comisiones de la mujer en los estados de la Federación y en organismos públicos y sociales.

En el año 2001, y de conformidad con los compromisos adquiridos por México en la Plataforma de Beijing, fue creado el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) como mecanismo nacional rector en políticas públicas en materia de género. Posteriormente, en cada uno de los estados de la República se crearon mecanismos similares para transversalizar las políticas públicas desde la perspectiva de género.

Uno de los ejes rectores del Inmujeres es el Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres (PROEQUIDAD), que contempla entre sus objetivos primordiales el combate a la violencia de género, del que se desprende un programa específico en la materia, el Programa Nacional por una Vida sin Violencia.

Estadísticamente hablando, el avance de las mujeres en México se aprecia en los siguientes datos en las mejoras substanciales observadas a nivel de su acceso y permanencia a los servicios básicos de salud reproductiva, educación, y mercado laboral. Así mismo, la mujer mexicana participa hoy activamente en la vida política del país, lo que se observa en los liderazgos ejercidos en todos los campos: políticos, económicos, sociales y culturales.

En el 2003, 35 de cada 100 mujeres participaban en actividades económicas y el 41.5% de los hogares mexicanos recibía ingreso femenino. Del padrón electoral las mujeres representan el 51.8%.

La participación de las mujeres como candidatas a senadoras alcanzó 30.8%, mientras que la de los hombres fue de 69.2%. La mayor participación de las mujeres se observa en el caso de las senadoras de representación proporcional (37.8%). Existe un incremento en la participación femenina cuando participan como candidatas a senadoras suplentes, tanto por mayoría relativa como por representación proporcional.

En el caso de las diputaciones se observó que por cada dos candidatos hombres a diputados de mayoría relativa existe una mujer. La participación de las mujeres como candidatas es mayor en las candidaturas de representación proporcional (44.4%).

El 72.6% de los funcionarios públicos son hombres y 27.4% son mujeres<sup>57</sup>. Más aún, existen ya mujeres ejecutivas de alto nivel en las grandes empresas nacionales e internacionales.

Como puede observarse, la lucha de las mujeres mexicanas por la reivindicación de sus derechos ha sido un proceso gradual ascendente. Sin embargo, no puede negarse que aún falta camino por recorrer para que las mujeres ejerzan de manera plena y universal de todos sus derechos,

---

<sup>57</sup> INEGI, *Inmujeres, Mujeres y Hombres 2004*.

particularmente en ciertos ámbitos como lo es, el derecho a una vida sin violencia.

Además, si bien el analfabetismo ha ido disminuyendo en el país, la tasa de analfabetismo es de 11.3% para las mujeres y 7.4% para los hombres y existen 3.6 millones de hogares con jefatura monoparental, de estos, 81.7% tienen jefatura femenina y el resto son hogares encabezados por un varón.

La situación de las mujeres en México es hoy el resultado de un proceso gradual. Al igual que todos los países del mundo, registra avances pero también enfrenta retos. Es por ello que la condición de la población femenina en México no puede ser analizada desde una perspectiva única, como lo sería el caso particular de los homicidios de las mujeres en Ciudad Juárez.

El sistema legal mexicano aún debe enfrentar desafíos para asegurar leyes elaboradas con perspectiva de género y que permitan la equidad e igualdad entre hombres y mujeres, de manera acorde con los compromisos internacionales adquiridos. No obstante, los mecanismos institucionales nacionales y estatales se encuentran ya trabajando en el análisis de las leyes y en la realización de propuestas legislativas que permitan afianzar los cambios que el país requiere.

Concretamente en Ciudad Juárez, observamos indicadores de mejora en la situación de las mujeres muy parecidos al resto de nuestro país. Más aún, en términos laborales y de salud se encuentran muy por encima de la media nacional<sup>58</sup>. Sin embargo, todavía quedan algunos desafíos con relación al ámbito educativo, particularmente porque el Estado de Chihuahua cuenta con la eficiencia terminal a nivel de educación secundaria más baja del país (69%), siendo que la media nacional es del 75%<sup>59</sup>.

---

<sup>58</sup> INEGI, Datos Estadísticos por Municipio, INEGI, 2000.

<sup>59</sup> Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Informe de Gestión, noviembre del 2003 – abril del 2004, Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Secretaría de Gobernación, Mayo del 2004, México, D. F.

México ha realizado acciones concretas para modificar la situación de subordinación de las mujeres tanto a nivel nacional como en Ciudad Juárez y estas acciones abarcan los niveles legislativo, ejecutivo y judicial. Al mismo tiempo, debe reconocerse que una cultura fuertemente arraigada en estereotipos, cuya piedra angular es el supuesto de la inferioridad de las mujeres, no se cambia de la noche a la mañana. El cambio de patrones culturales es una tarea difícil para cualquier gobierno. Más aún cuando los problemas emergentes de la sociedad moderna: alcoholismo, drogadicción, tráfico de drogas, pandillerismo, turismo sexual, etc., contribuyen a agudizar la discriminación que sufren varios sectores de las sociedades, en particular aquellos que ya se encontraban en una situación de desventaja, como es el caso de las mujeres, los y las niñas, los y las indígenas. Los problemas emergentes en la sociedad moderna deben combatirse con políticas públicas más pro-activas, pero también más articuladas a nivel internacional.

En este contexto, como se ha señalado en distintas oportunidades y a lo largo del presente documento, los homicidios en Ciudad Juárez son el resultado de múltiples causas, entre las que se encuentra una cultura de exclusión y discriminación a las mujeres, misma que ha sido combatida constantemente por el Gobierno de México mediante diversas acciones legislativas y de política pública. No obstante, la emergencia de nuevos fenómenos sociales no controlados y no deseados como el narcomenudeo y conductas delictivas asociadas al mismo, el incremento del consumo de drogas antes inaccesibles por su precio, la constante migración nacional y extranjera y la corrupción, así como la falta de compatibilidad entre la vida laboral de las mujeres y la vida doméstica, agudizaron dicha discriminación a pesar de los esfuerzos realizados por el Gobierno de México.

Es necesario subrayar que en ninguno de estos fenómenos delictivos el Estado Mexicano participó con una política intencional, directa de discriminación y exclusión hacia las

mujeres. Lo anterior, no excusa la negligencia de algunas autoridades y la falta de capacidad construida a nivel local para hacer frente al problema, pero explica la complejidad del fenómeno y las causas que lo produjeron.

### 3. Avances, retos y desafíos del Gobierno de México en relación a los homicidios y desapariciones de mujeres en Ciudad Juárez

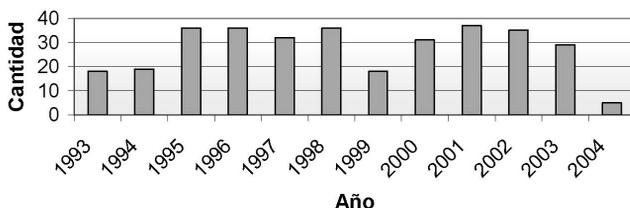
#### 3.1 Situación de las mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua

Como se mencionó en el análisis del contexto sobre la situación de Ciudad Juárez, el Gobierno del Estado de Chihuahua, reconoce 334 homicidios de mujeres llevados a cabo entre 1993 y mayo de 2004. El 66% de dichos homicidios son el resultado de la violencia intrafamiliar o doméstica y común; en la que el cónyuge, novio, o bien algún pariente cercano, estuvo involucrado en el homicidio.

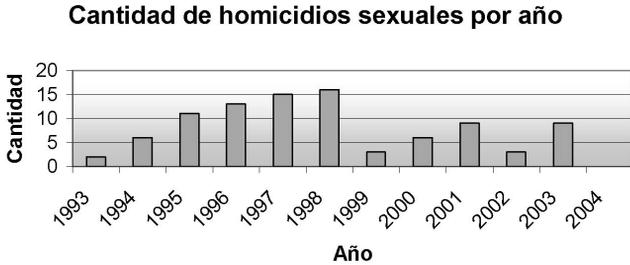
Como se observa en la siguiente gráfica, los homicidios de mujeres aumentaron a partir de 1993, presentando un patrón que no es claro al no guardar mucha relación entre sí. Contrariamente, el número de homicidios con móvil sexual violento ha tenido una caracterización distinta al resto de los homicidios y se aprecia una disminución gradual a partir de 1998.

**Gráfica No. 3**

**Cantidad de homicidios por año**



Elaborada por: Secretaría de Relaciones Exteriores con información aportada por la Procuraduría del Gobierno del Estado de Chihuahua

**Gráfica No. 4**

Elaborada por: Secretaría de Relaciones Exteriores con información aportada por la Procuraduría del Gobierno del Estado de Chihuahua

La respuesta del Gobierno de México se dio de manera lenta durante los primeros años y su eficiencia fue limitada.

Para apoyar el diseño de políticas públicas adecuadas, el Instituto Chihuahuense de la Mujer y la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua llevaron a cabo una auditoría periodística. Dicha auditoría abarcó el período 1993 - julio de 2003 y lista el número de víctimas identificadas o no, mencionando al presunto responsable, el móvil del homicidio y el grupo de la policía que atendía la investigación. La clasificación de los móviles generó una serie de desacuerdos con la sociedad civil, que la interpretó como un acto más de discriminación hacia las mujeres realizado para minimizar el problema. No obstante el objetivo de la auditoría era ubicar los móviles para facilitar la instrumentación de políticas públicas que respondieran de una manera más efectiva a las múltiples causas del problema.

El análisis de móviles deja ver que las medidas a tomar para resolver el problema no se limitan al aumento de la seguridad pública y la aplicación de un sistema de procuración de justicia adecuado a las necesidades de las mujeres; sino que deben también extenderse a la construcción de refugios, la

promoción de los derechos humanos de la población femenina, el diseño de medidas de prevención para la violencia en el hogar, y la aplicación de nuevos sistemas de investigación que permitan ubicar cuál fue el verdadero móvil para asesinar a las 28 mujeres cuyos homicidios responden a razones desconocidas al día de hoy.

Cabe señalar que el Instituto Chihuense de la Mujer (ICHIMU) hizo una relación comparativa entre su auditoría y la realizada por las organizaciones de la sociedad civil, principalmente las elaboradas por el Grupo 8 de Marzo. Dicha relación establece cuáles fueron los errores detectados por el ICHIMU en la lista de las ONGs. (Se anexa auditoría periodística realizada por las ONGs, anexo no. 1 A y la relación comparativa, entre ambas auditorías – Gobierno Estatal y ONGs - anexo no. 1 B).[NB Los Anexos no están incluidos en este documento].

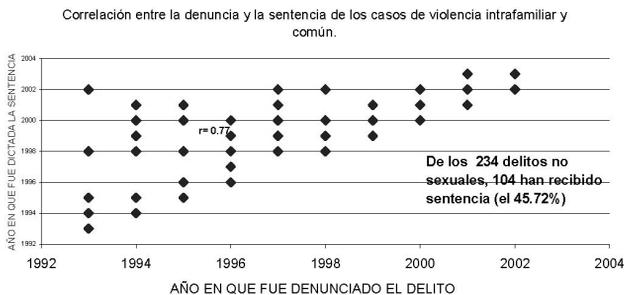
Gracias al análisis detallado de los homicidios, el Gobierno del Estado diseñó diversas actividades que se mencionan mas adelante y que en su conjunto, han buscado responder a la problemática identificada de la manera más adecuada posible, y con la participación de la sociedad civil, tanto a nivel federal como estatal. Se buscó promover los derechos humanos, mejorar la procuración de justicia, prevenir el delito y combatir los rezagos que inducían la realización de los delitos que se presentaban de manera cotidiana en Ciudad Juárez. Estas medidas fueron acompañadas de otras acciones tanto en materia de investigación como de prevención y seguridad pública a partir de 1998.

### 3.2 Avances actuales realizados para responder a esta situación con el apoyo de los organismos internacionales

En 1998, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) formuló la recomendación 44/98. El Gobierno Estatal respondió a ella con la instalación de una Fiscalía Especial Estatal para Atender los Homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez (FEIHM). Si bien es cierto, como dicen las expertas de CEDAW, que 7 fiscales han ocupado la titularidad de este órgano durante los últimos años, la realidad es que su instalación generó un proceso de investigación que ha llevado a obtener resultados favorables y ha permitido la identificación, enjuiciamiento y sanción de los responsables en el 45.72% de los casos. (Ver anexo 2, que incluye un listado de víctimas, presunto responsable, avance en cada una de las investigaciones, monto de la sentencia y grupo de investigadores que lo atiende).

Como se observa en la siguiente gráfica, existe una correlación positiva en 104 de los casos, entre la fecha en que se presentó la denuncia, o bien se encontró el cadáver; y la sentencia otorgada al acusado en el caso de los homicidios por violencia común e intrafamiliar.

#### Gráfica No. 5



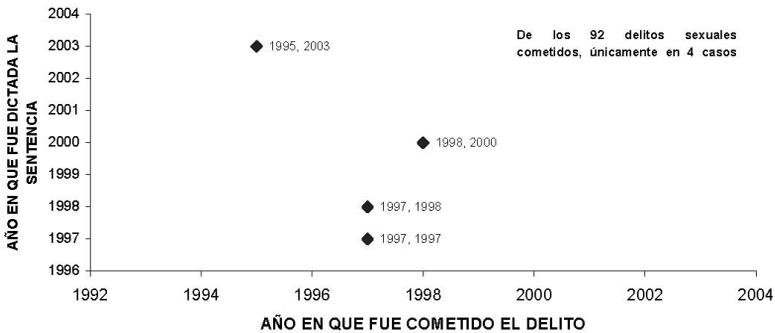
Elaborada por: Secretaría de Relaciones Exteriores con información aportada por la Procuraduría del Gobierno del Estado de Chihuahua.

Sin embargo, se observan ciertos vacíos en la procuración y administración de justicia, ya que muchas de las sentencias en materia de delitos comunes que se cometieron durante el 93, 94, y 95, se emitieron a partir de 1998, año en que se estableció la Fiscalía Especial Estatal. Estadísticamente, cuando existe una correlación cercana al número uno entero, significa que existe una relación en la presentación de dos hechos o variables. Esto quiere decir que cuando aparece una, en este caso el homicidio, aparece la otra de manera secuencial, o sea la sentencia. Este fenómeno se observa en el sistema de procuración de justicia en el 45% de los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez, ya que se sentenció a los acusados con una correlación del .77

No obstante esta correlación positiva no se observa en el caso de los delitos sexuales como se aprecia en la siguiente gráfica.

### Gráfica No. 6

Correlación entre la denuncia y la sentencia de los casos por delitos sexuales.



Elaborada por: Secretaría de Relaciones Exteriores con información aportada por la Procuraduría del Gobierno del Estado de Chihuahua

Para poder superar las deficiencias e identificarlas con toda la objetividad posible, el Gobierno de México se ha mantenido

abierto al escrutinio internacional y a recibir el apoyo de todas aquellas agencias internacionales que deseen contribuir a la solución del caso. Desde 1999, se han recibido las siguientes visitas, mismas que han concluido con la formulación de recomendaciones concretas al Gobierno de México:• En julio de 1999, la Relatora Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias de las Naciones Unidas visitó México y Ciudad Juárez.

- En mayo de 2001, el Gobierno de México extendió una invitación al Relator Especial sobre Independencia de Jueces y Abogados de las Naciones Unidas quien visitó el país el mismo año y formuló comentarios sobre la situación en Ciudad Juárez.
- Por invitación del Gobierno Mexicano, la Relatora sobre los Derechos de la Mujer de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) visitó en febrero de 2002 Ciudad Juárez. El informe de la Relatora sirvió de insumo fundamental para el diseño de una política integral del Gobierno Federal en la materia.
- En noviembre de 2002, Noeleen Heizer, Directora Ejecutiva del Fondo de Desarrollo de Naciones Unidas para las Mujeres, UNIFEM, manifestó su preocupación por la situación en Ciudad Juárez. El Gobierno de México la invitó a visitar este municipio y se entrevistó con familiares de las víctimas y algunas autoridades gubernamentales.
- Con objeto de contar con un mayor apoyo en cuestiones de investigación, el gobierno de México invitó a un equipo de expertos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, quienes visitaron el país del 26 de septiembre de 2003 al 3 de octubre del mismo año.
- En noviembre de 2003, los expertos emitieron su informe, que ha sido considerablemente valioso por los elementos que aportó para el análisis al sistema de impartición de justicia en México en general; y sobre la revisión de expedientes de los casos de asesinatos de las mujeres en

Ciudad Juárez. El equipo de Naciones Unidas trabajó de manera muy cercana con los funcionarios de la Procuraduría General de la República y del estado de Chihuahua. Los expertos tuvieron acceso ilimitado a los expedientes

- Las recomendaciones que estos expertos formularon, han sido un recurso de retroalimentación valiosísimo para el Gobierno de México y específicamente para la modificación de métodos de investigación en el caso de las Mujeres en Ciudad Juárez. Más aún el Ejecutivo Federal ha presentado un paquete de reformas a la Constitución con el objeto de corregir problemas estructurales en el sistema de investigación y enjuiciamiento de delitos.
- Una muestra de la política de apertura del Gobierno de México hacia los mecanismos internacionales de protección, fue la ratificación de diversos Protocolos Facultativos, incluyendo en particular la ratificación del Protocolo Facultativo del CEDAW en marzo de 2002.
- El procedimiento de investigación iniciado por CEDAW con base en el Protocolo Facultativo ha contado en todas sus etapas con la total colaboración del Gobierno de México.
- De la misma forma, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos conoce actualmente del caso y el Gobierno de México le proporciona información sobre los avances en las investigaciones y las acciones instrumentadas para solucionar de fondo al conflicto.
- Semestralmente, la CIDH se reúne con representantes del Gobierno a fin de estudiar las posibilidades de cooperación que México pudiera recibir y profundizar el análisis de los informes que se presentan.

Lo anterior demuestra, una vez más, la voluntad del Gobierno de México para impulsar la solución del problema que se presenta en Ciudad Juárez.

### **3.3 Avances realizados por el Gobierno de México en términos de promoción de los derechos humanos y del desarrollo social**

En respuesta a varias de las recomendaciones emitidas por los órganos internacionales antes mencionados, el Gobernador del Estado, Patricio Martínez instaló por decreto el Instituto Chihuahuense de la Mujer ICHIMU. El ICHIMU fue creado por decreto 274/02 y se estableció formalmente el 18 de Febrero de 2003. Su Directora es la licenciada Victoria Caraveo Vallina. El mandato del Instituto es impulsar la igualdad de oportunidades en la educación, capacitación, salud, empleo, desarrollo; así como potenciar el pleno ejercicio de los derechos de las mujeres y fomentar la cultura de la no violencia para eliminar todas las formas de discriminación. Para ello, ha diseñado e implementado acciones para prevenir y remediar la violencia en contra de las mujeres, en particular en el caso de Ciudad Juárez. Sus actividades en este ámbito son:

#### **1. Programa de apoyo a los familiares directos de las víctimas de homicidios. Las acciones que el programa ofrece a los familiares son las siguientes:**

- Atención psicológica.- se otorga al padre, madre e hijos de las víctimas, quienes por lo general habían sido excluidos de este tipo de asistencia. Es otorgada por el ICHIMU y MUSIVI, con la particularidad de que la persona queda en plena libertad de decidir donde recibir la atención. Se proporciona asimismo Interconsulta psiquiátrica y terapias grupales que buscan favorecer la rehabilitación familiar y la desvictimización.
- Atención médica.- es proporcionada por el Hospital General y el Hospital de la Mujer y comprende el otorgamiento de medicamentos por parte del Sistema de pensiones civiles del Estado de Chihuahua. Este servicio se recibe mediante el uso de una credencial que proporciona el ICHIMU.

- Capacitación en materia de procedimientos penales.- se otorga con el objeto de que los familiares de las víctimas conozcan sus derechos. Incluye la realización de reuniones de seguimiento en coordinación con la Fiscalía Especial y/o Mixta, la Procuraduría General de Justicia del Estado y los familiares de las víctimas, y contribuye a impulsar el seguimiento de los casos en cuestión. • Orientación e información en la resolución de conflictos familiares relacionados o no con el impacto que se da en la vida familiar como resultado del homicidio o desaparición.
- Reembolso de gastos fúnebres.- El ICHIMU realiza, en caso de ser necesario, gestiones ante la institución que corresponda para obtener el reembolso de gastos fúnebres. • Apoyo en gastos escolares.- incluye colegiaturas, uniformes escolares, libros, cuadernos para los hijos de las víctimas.
- Apoyo económico quincenal para despensa.- Este apoyo es proporcionado por el ICHIMU desde enero 2004, aunque previamente se otorgaba por conducto de la PGJE.
- Educación en salud sexual con orientación en equidad de género.
- Gestoría social.- incluye trámites diversos y gestoría sobre proyectos productivos con las dependencias oficiales estatales en posibilidad de proveerlos. Incluye el establecimiento del Jardín de Niños “Ma. Sagrario” en Lomas del Poleo, zona considerada de alto riesgo. Se espera que dicho Jardín de Niños entre en funcionamiento el próximo ciclo escolar.
- Orientación legal, respecto a la tutela de los menores, de conformidad con lo establecido por el Código Civil vigente en el Estado. Dicho Código establece que a falta o por imposibilidad de los padres, el ejercicio de la patria potestad recae en los abuelos maternos.

La siguiente tabla muestra una lista de los y las familiares de las víctimas atendidas por el ICHIMU.

Tabla No. 1

Cons	E/ATV	MADRE Y/O FAMILIAR	VICTIMA
1.-	015/03	MA. DE JESUS RAMOS V. (D)	BARBARA A. MARTINEZ R
2.-	031/03	ROSAURA MONTAÑEZ LERMA	ARACELY ESMERALDA MTZ
3.-	036/03	MARTHA LEDEZMA HDZ	IRMA A. MARQUEZ
4.-	047/03	GABRIELA ACOSTA RAMIREZ(D)	MA. DE LOS ANGELES ACOSTA
5.-	171/03	IRMA MONRREAL JAIME	ESMERALDA HERRERA M.
6.-	172/03	ROSARIO HERNANDEZ HDZ (D)	VERONICA MARTINEZ HDZ
7.-	173/03	GLORIA SOLIS ORTIZ (D)	MAYRA JULIANA REYEZ
8.-	174/03	CELIA DE LA ROSA RAYO (D)	GUADALUPE LUNA DE LA ROSA
9.-	175/03	BENITA MONARREZ SALGADO	LAURA B. RAMOS
10.-	190/03	EMILIA BARRIOS BEJARANO	VIOLETA MABEL ALVIDREZ B.
11.-	211/03	MARIA DE JESUS DIAZ ALBA	SILVIA GUADALUPE DIAZ ALBA
12.-	212/03	MA. CONSUELO PANDO HDZ	VERONICA CASTRO PANDO
13.-	213/03	NORMA ESTHER ANDRADE	LILIA A. GARCIA ANDRADE
14.-	214/03	JUANA VILLALOBOS CASTRO	ANA MA. GARDEA V.
15.-	215/03	ROSA MA. GALLEGOS	ROCIO BARRAZA GALLEGOS(PJ)
16.-	216/03	ANA MA. ALARCON ROMERO	ESMERALDA JUAREZ ALARCON
17.-	217/03	MARIA ROSARIO HDZ A.	ERENDIRA I PONCE HDEZ
18.-	222/03	VELIA TENA QUINTANILLA	ROSA I. TENA QUINTANILLA
19.-	241/03	IRMA MARI GARCIA DIAZ	ELLIZABETH CASTRO GARCIA
20.-	243/03	RITA RIVERA COVARRUBIAS	CLAUDIA TAVARES RIVERA
21.-	026/04	GLORIA VAZQUEZ GONZALEZ	MARIA ISABEL NAVA VAZQUEZ
22.-	031/04	EVANGELINA ARCE	SILVIA ARCE (D)
23.-	035/04	SANTOS MACIAS GARCIA	RAQUEL LECHUGA MACIAS
24.-	036/04	RAMONA MORALES HUERTA	SILVIA E. RIVERA MORALES

Eliminación de la Discriminación contra la Mujer

---

25.-	037/04	SILVIA ELVIRA HOLGUIN RANGEL	MELI AMERICA HOLGUIN RAN
26.-	038/04	SOLEDAD AGUILAR PERALTA	CECILIA COBARRUVIAS A.
27.-	039/04	IRMA JOSEFINA GLEZ RGUEZ	CLAUDIA IVETTE GLEZ
28.-	040/04	LUCIA MARES MATA	GRISELADA MARES MATA(D)
29.-	44/04	EVANGELINA CRISPIN ESQUIVEL	ARGELIA SALAZAR CRISPIN
29.-	45/04	MARISOL MERCHANT (HERMANA)	INES SILVA MERCHANT
30.-	46/04	PABLO MTZ Y MARCIANA MORALES	YESSICA MTZ MORALES
31.-		MARIA DE LA LUZ GARCÍA VDA. DE LA O	LUZ IVONNE DE LA O GARCÍA
32.-		JULIA CALDERA CHÁVEZ	MARIA ELENA CHÁVEZ CALDERA
33.-		VICTORIA SALAS RAMÍREZ	GUADALUPE IVONNE ESTRADA SALAS
34.-		PULA FLORES	MARIA SAGRARIO GONZÁLEZ FLORES
35.-		ANA ISABEL LARRAOITI ROMO	MAYRA JESSENIA NAJERA LARRAGOITI
36.-		MARIA ENRIQUETA LEAL GARCÍA	ROSARIO GARCÍA LEAL
37.-		MARIA ESTHER LUNA ALFARO	BRENDA ESTHER ALFARO LUNA
38.-		MURA LIDIA ESPINOZA LUNA	LILIA JULIETA REYES ESPINOZA
39.-		LILA IRASEMA MENDOZA	MIRIAM ARLEM VELAZQUEZ MENDOZA

### Cd. Chihuahua

1.-	VIRGINIA BERTHAUD MANCINAS	CLAUDIA JUDITH URÍAS
2.-	ILDA MEDRANO BELTRÁN	DINA GARCÍA MEDRANO

El ICHIMU ha buscado establecer y fortalecer sus contactos con el mayor número posible de madres y/o familiares directos de las víctimas del delito de homicidio. Para ello, realiza visitas domiciliarias en compañía de la Fiscal Especial Estatal para la Investigación de los Homicidios de Mujeres. De la misma forma, se ha involucrado en las visitas al ministerio público encargado de la averiguación respectiva, a fin de informar de los avances registrados en las

investigaciones. (En el anexo no. 3 se incluye la relación de víctimas, dirección, nombre de los parientes y servicios que se les prestan a la fecha).

En este proceso el ICHIMU mantiene contacto con la Asociación Civil “Nueva Vida”, (NUVIDAC) del estado de Coahuila, lo que le ha permitido contar con mayor información y tener un acercamiento con las familias de las víctimas que radican en la Comarca Lagunera, a fin de proporcionarles la atención y apoyo que requieren.

**2. Coordinación intersectorial entre las diversas dependencias de Gobierno.** La labor de coordinación se ha traducido en la instalación de mesas de diálogo por el Inmujeres y el gobierno del Estado de Chihuahua, la Mesa Interinstitucional Estatal para Coordinar Acciones de Prevención y Atención de la Violencia Familiar y hacia las Mujeres y la Mesa Técnico-Jurídica para dar seguimiento a las investigaciones de los homicidios de las mujeres.

Adicionalmente, en diciembre de 2001, el Inmujeres instaló una mesa Interinstitucional Nacional para el diseño e implementación de políticas públicas para prevenir y erradicar todas las formas de violencia contra la mujer, en la que participan dependencias de la Administración Pública Federal y organizaciones de mujeres y de derechos humanos.

**3. Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2003, (ENDIREH)** que se realiza en convenio con el INEGI e Inmujeres. El objetivo de la encuesta es obtener información estadística sobre hogares en situación de maltrato emocional, intimidación, abuso físico, y abuso sexual, para fortalecer las políticas públicas en el tema, tanto a nivel local como nacional. Cabe destacar que en colaboración con las instancias antes señaladas y el ICHIMU, se realizó una sobremuestra en el estado de Chihuahua.

**4. Campañas de Sensibilización y Programa Estatal de Prevención a la violencia intrafamiliar,** dirigidos a orientar a las familias para que identifiquen los factores de riesgo y

realcen los factores de protección. La campaña se desarrolló con la metodología de la animación sociocultural en las colonias populares de Ciudad Juárez.

**5. Red de Atención a la Violencia Familiar.** En Coordinación con la Secretaría de Fomento Social, Servicios Estatales de Salud, DIF Estatal y la Procuraduría General de Justicia en el Estado (PGJE), se ha convocado a integrar la Red de Atención a la Violencia Familiar, que tiene como objetivo crear un mecanismo de concertación y enlace que permita fortalecer la atención a las familias que viven en situación de violencia en todo el Estado de Chihuahua.

**6. Proyecto de Prevención del Delito “Seguridad y Vigilancia”.** Busca inhibir la comisión de delitos a partir de operativos de vigilancia en las zonas de alto riesgo, en las que se señala la desaparición de mujeres. Se implementa en coordinación con la Dirección de Seguridad Pública Municipal, y el organismo “Rescatemos Juárez”.

**7. Recorridos continuos por las unidades destinadas a la protección dentro del cuadrante: Vicente Guerrero, Ignacio Mejía, Francisco Villa e Insurgentes perteneciente al Distrito Aldama, por Vicente Guerrero, Mejía y Mariscal del Distrito Delicias.** Los recorridos se desarrollan poniendo énfasis en las escuelas del sector, maquiladoras, unidades y terminales del transporte público.

**8. Entrevistas a la ciudadanía.** Sondeos por el personal de ICHIMU para ubicar los retos y desafíos del Instituto, así como la percepción que la Ciudadanía tiene de su avance.

Aún cuando el Gobierno del Estado realice diversas actividades en apoyo de las familias de las víctimas, dichas acciones no son aceptadas por todas las madres de mujeres asesinadas, particularmente por aquellas que no han querido entablar ningún tipo de relación con el Gobierno del Estado y han preferido vincularse a sectores organizados de la sociedad civil.

**9. En materia de prevención el ICHIMU promovió los siguientes eventos.** “Primer Congreso de los Derechos de los Niños y las Niñas”, el cual fue organizado por diversas autoridades educativas, gobierno municipal y del estado participando 300 niñas y niños.

- Talleres “Educando en Género” desarrollados en coordinación con el programa de trabajo social de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez en los municipios de Cd. Juárez, Aldama, Guadalupe D. B. y Casa Grandes, con una asistencia de 194 mujeres y hombres.
- Talleres “Equidad de Género y los Derechos de la Mujer” en coordinación con el grupo Mujeres por México, impartido en Ciudad Juárez, Casas Grandes y la Cd. de Chihuahua, con una participación total de 150 personas
- Taller “Perspectiva de Género y Derechos Humanos de las mujeres trabajadoras” en el cual se abordaron las diferentes leyes y convenios internacionales que existen a favor de la protección de la mujer. • En el “Foro de los centros de readaptación femenil”, con la participación de la ponencia “la situación de las mujeres sentenciadas”
- La conferencia “violencia femenina” organizada en la Cd. de Chihuahua en colaboración con el Consejo Municipal de la Mujer.
- El evento “acciones y reflexiones por una cultura de paz en México” organizado por el Consejo Estatal para la Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar
- El evento “Acciones para la Prevención Integral de la Violencia y el Delito, promoción y defensa de los derechos humanos, atención a víctimas y servicios a la atención a víctimas y servicios a la comunidad en ciudad Juárez” en el cual se analizaron el origen, las causas y las consecuencias de los tipos de violencia ejercida contra la mujer en la familia, la comunidad, la escuela y el trabajo

## **Acciones de la PGJE**

### **Servicios Periciales de la PGJE**

La Dirección de Servicios Periciales cuenta actualmente con modernos laboratorios de ciencias forenses, en los que se dispone de equipo de alta tecnología para la investigación criminalística forense, mismos que se encuentran distribuidos en las diferentes zonas regionales del Estado destacando los de Chihuahua (Zona Centro) y Ciudad Juárez (Zona Norte), estando también el de Cuauhtémoc (Zona Occidente), y en Parral (Zona Sur), (ver Anexo No. 13)

Además la Dirección cuenta con seis laboratorios móviles repartidos en las zonas regionales, los cuales se utilizan para recolectar y analizar evidencias, practicar y desahogar toda clase de pruebas de laboratorio, y elaborar dictámenes periciales sin abandonar el lugar de los hechos.

### **Acciones del Municipio de Cd. Juárez (Ver Anexo 14)**

- Se Capacitó al personal operativo (1,200 agentes) de la Dirección General de Seguridad Pública Municipal sobre el tema de violencia contra la mujer y la atención a víctimas de abuso sexual, contando para ello con la colaboración del Centro de Protección Casa Amiga y de los directivos del Colegio y Barra de Abogados de Ciudad Juárez. Los promotores civiles del departamento de Policía Comunitaria imparten pláticas sobre violencia intrafamiliar a 202 grupos de seguridad vecinal. Este proyecto ha instruido a 7,200 vecinos sobre el tema y los motiva a que denuncien hechos relativos a este tema.
- Por medio del departamento de Policía Comunitaria se han recibido y atendido solicitudes de alumbrado público en áreas consideradas de alto riesgo. • La dirección General de Seguridad Pública atiende un promedio mensual de 800 llamadas de auxilio generadas por violencia intrafamiliar.

El caso mas común atendido es la agresión física contra la mujer.

- El 20 de febrero de 2003 se inicio la primer etapa del programa D.A.R.E. en 50 escuelas de nivel primaria. Este programa educa a los estudiantes de quinto y sexto grado de primaria por un lapso de 17 semanas, sobre como resistir a las drogas y evitar la violencia sexual. Hasta la fecha la administración municipal ha realizado tres etapas del programa con la participación de 18,000 menores. El próximo mes de septiembre iniciará la cuarta etapa con 6,000 niños. La Academia de Policía Municipal implementó el programa de cursos de autodefensa para instruir a las mujeres como cuidarse y como escapar de un posible ataque sexual. Hasta la fecha se han llevado a cabo 22 cursos con una asistencia promedio de 40 mujeres, los cuales se han realizado con grupos de estudiantes, amas de casa, empleadas de la industria maquiladora y empleadas del gobierno municipal.
- Se implementaron operativos de vigilancia en áreas de alto riesgo para la mujer. El operativo de Viajero Seguro revisa mensualmente 8,000 unidades de transporte público y genera un promedio de 200 detenidos por diferentes motivos (viajeros molestando a mujeres, acoso sexual, intoxicados por alcohol o sustancias prohibidas, portación de armas blancas y de fuego).
- La Secretaria de Educación Pública en coordinación con la Policía Municipal inició el programa Camino Seguro. Este proyecto incluye la participación del operativo “Jaguar”, el cual vigila los alrededores de 140 escuelas en zonas conflictivas para evitar asaltos, venta de drogas y ataques a los menores y mujeres. El Gobierno Municipal creó el Departamento de Conciliación para orientar gratuitamente a las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar. El juez cívico municipal canaliza al responsable de violencia intra familiar a terapia psicológica. Con recursos municipales se equipo a la policía municipal en las siguientes áreas:

Se construyó el Centro de Respuesta Inmediata 0-6-0 mas grande de México; se instalaron 60 cámaras de video para vigilar las áreas potencialmente riesgosas para la integridad de la mujer; se renovó el 50 % del parque vehicular de la Dirección de Seguridad Publica; se adquirieron 318 vehículos nuevos y se dotó de equipo de radio comunicación y chalecos antibalas al 100 % del personal operativo.

### **Acciones del Gobierno Federal**

A todas las acciones realizadas por el Gobierno Federal, para diseñar y aplicar un programa integral que responda a la diversidad de causas que generaron los homicidios, se suma la creación, en junio de 2003, de la Subcomisión de Coordinación y Enlace para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua (Subcomisión) (ver Anexo No. 9)

La Subcomisión está integrada por las autoridades federales que están en capacidad de proporcionar apoyo y recursos para modificar la situación de las mujeres en Ciudad Juárez, y participan en ella organizaciones de la sociedad civil. La integran las siguientes instituciones: Secretaría de Salud, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de Economía, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaria de Gobernación, Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de Relaciones Exteriores, el Instituto Nacional de las Mujeres, el Instituto Nacional de Migración, la Procuraduría General de la República y la CNDH. Como observador participa el UNIFEM.

Para asegurar la eficacia de esta Subcomisión, el Presidente de la República, Vicente Fox Quesada, nombró como su titular a la Lic. Guadalupe Morfin Otero, quien coordina los trabajos de este órgano. El acuerdo en el que se le nombra, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 3

de noviembre del 2003 (ver anexo no. 4), y le otorgan las siguientes funciones:

- (a) Coordinar y dar seguimiento a los trabajos que realice la Subcomisión de Coordinación y Enlace para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez.
- (b) Elaborar, y en su caso, ejecutar con la participación de las diversas instancias públicas y privadas, un Programa de Acciones para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua, tomando en forma primordial la dignificación de las víctimas de esta situación y el fortalecimiento del Estado de Derecho.
- (c) Establecer relaciones con los miembros e invitados permanentes de la Comisión Intersecretarial y demás dependencias y entidades del Gobierno Federal, con el propósito de Coordinar los trabajos de la Subcomisión de Coordinación y Enlace para Prevenir y Sancionar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, así como apoyar los proyectos, programas y acciones que lleven a cabo las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en esta materia.
- (d) Establecer relaciones con el Gobierno de Chihuahua y el Municipio de Ciudad Juárez, con el objeto de colaborar, de acuerdo a los principios de distribución de competencias que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la prevención y erradicación de la violencia en contra de las mujeres de Ciudad Juárez, fortaleciendo la promoción y defensa de los derechos humanos en esa Ciudad, y el acceso efectivo a la justicia y al desarrollo social.
- (e) Establecer relaciones con los familiares de las víctimas, las personas vulneradas en sus derechos humanos, las organizaciones de la sociedad civil (OSCs) y los organismos no gubernamentales de derechos humanos, con el objeto de atender sus legítimas demandas relacionadas con esta materia.

- (f) Establecer vínculos de comunicación con entidades públicas de otros países y organismos internacionales, que deseen brindar información y capacidades técnicas relevantes que constituyen un apoyo para la resolución de estos fenómenos sociales, en términos de normatividad aplicable.
- (g) Dirigir y ejecutar la política de información, difusión y comunicación social de la Subcomisión y Enlace para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, bajo los criterios de transparencia y rendición de cuentas.
- (h) Mantener una abierta comunicación con los actores gubernamentales y privados que intervengan en la ejecución de las acciones políticas y públicas y con la sociedad en general, con la finalidad de genera un clima de certidumbre y recuperar la confianza en las instituciones.
- (i) Procurar un enlace permanente, para la consecución de su objeto, con el Congreso de la Unión y demás autoridades e instituciones involucradas, que tengan competencia para intervenir en los hechos que fueron motivo de creación del presente órgano de coordinación y seguimiento.
- (j) Ejecutar todas aquellas tareas que le encomiende la Comisión Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, a través del Secretario de Gobernación en su carácter de Presidente de la Comisión Intersecretarial.
- (k) Informar mensualmente de sus actividades a la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, a través del Secretario de Gobernación en su carácter de Presidente de la Comisión Intersecretarial, o del Secretario Técnico de dicha Comisión.

Con vistas a responder las demandas de la población, que urgían al Gobierno a tomar una postura más enérgica frente a las causas que originaron el problema de las mujeres en Ciudad Juárez se estableció, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, en febrero de 2004, *la Comisión*

*para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez* cuyas atribuciones son, en resumen:

- I. Elaborar y ejecutar los programas de acciones tendientes a resolver las causas de fondo que dieron origen a los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez
  - (a) Establecer los mecanismos para documentar y analizar las causas que han dado lugar a los homicidios.
  - (b) Promover las acciones necesarias para que las dependencias federales ejerzan sus atribuciones con responsabilidad.
  - (c) Promover acciones de coordinación entre las distintas dependencias.
  - (e) Apoyar a las autoridades locales y solicitar su colaboración para la protección de los derechos de las víctimas.
  - (f) Atender las demandas de los familiares de las víctimas.
  - (g) Establecer vínculos de comunicación con entidades públicas de los organismos internacionales a través de las instancias competentes. Mantener una abierta comunicación con los actores gubernamentales.
  - (h) Dirigir la política de información, difusión y comunicación social en materia del decreto. Conviene destacar que las funciones de la Comisión se extienden a la Ciudad de Chihuahua, respecto de actos criminales en contra de las mujeres cometidos en circunstancias análogas a las observadas en Ciudad Juárez.

Las diferencias entre el acuerdo con el que contaba la Comisionada hasta el 18 de febrero del 2004 son las siguientes:

<b>ACUERDO 2 NOVIEMBRE – 03</b>	<b>DECRETO DEL 18 DE FEBRERO -04</b>
Sólo analiza y sistematiza las causas que originaron el problema de la violencia que se ejerce en contra de las mujeres en Ciudad Juárez.	Además de analizar y sistematizar, puede crear mecanismos para poder cumplir su objetivo.
Da seguimiento a las actividades realizadas por las distintas dependencias del gobierno federal, estatal y municipal.	Además, puede generar políticas públicas para promover los derechos de las mujeres y erradicar la violencia que se ejerce contra ellas.
Coordina las acciones realizadas por las dependencias.	Promueve, además que cumplan su labor.
Establece relaciones con el gobierno local y estatal para el seguimiento sus acciones.	Realiza acciones propias en Ciudad Juárez y en Chihuahua.
Se relaciona con el Gobierno municipal, estatal y federal para dar seguimiento a las acciones realizadas en Juárez y Chihuahua con respecto al tema.	Además de brindar apoyo a dichas acciones y a los Gobiernos municipal y estatal, busca eliminar las causas que generaron el problema.
	Establece vínculos con las entidades públicas y organismos internacionales para solicitar su apoyo.
	Promueve el cumplimiento y observancia de los derechos humanos, y de las recomendaciones que han sido emitidas por los distintos órganos internacionales.
	Se establece un consejo ciudadano con 9 miembros para coadyuvar con el trabajo de la comisionada.

Como se observa, tanto en el acuerdo anterior, como en el decreto actual, las funciones de la Comisionada están claramente definidas y vinculadas principalmente a la resolución de las causas de fondo que originaron los homicidios en Ciudad Juárez. Su trabajo está orientado, a coordinar los esfuerzos de todas las dependencias y a diseñar e instrumentar políticas públicas, información y análisis, para impulsar la construcción de una cultura de la igualdad y equidad de género en todos en los aspectos, así como de promover el respeto de los derechos humanos de las

mujeres (Se incluye como anexo No. 5, el Diario Oficial de la Federación conteniendo el decreto)

A nueve meses de su nombramiento, la Comisionada, además de coordinar las actividades del programa, se ha convertido en un puente efectivo entre las autoridades y las organizaciones defensoras de los derechos humanos. De la misma forma, atendiendo las demandas de la comunidad, promovió la revisión del Programa de Acciones del Gobierno Federal para Prevenir y Erradicar la Violencia en Ciudad Juárez (programa de los 40 puntos) desde la perspectiva de género, buscando la solución de fondo al problema que se presenta en Ciudad Juárez, atendiendo las demandas de la comunidad. El día 3 de junio del 2004 la Comisionada para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez presentó su informe de gestión. En dicho informe se hace un diagnóstico social de la situación que impera en Ciudad Juárez, se evalúa el Programa de los 40 puntos hasta entonces realizado por las dependencias del Gobierno Federal, y se presenta un nuevo plan de trabajo. (Se incluye como anexo No. 6, el informe completo de la Comisionada).

A título ilustrativo se enlistan algunas acciones concretas de coordinación de Dependencias Públicas de los tres ámbitos de gobierno y sociedad civil, organizadas por la Comisionada

- Se favoreció la primera reunión con familiares de mujeres víctimas de homicidio o desaparición y organizaciones de la sociedad civil, con el licenciado Santiago Creel Miranda, Secretario de Gobernación, el 24 de noviembre de 2003; y, con el licenciado Vicente Fox Quesada, Presidente de la República y miembros de su gabinete, el 25 del mismo mes y año.
- Se solicitó al responsable del Programa Integral de Seguridad Pública (PISP), protección a personas que presentaron denuncias contra funcionarios de la Procuraduría local.

- Se mantiene una interlocución estrecha con Sedesol para dar seguimiento a su trabajo orientado al fortalecimiento del capital social, empoderamiento de las mujeres y regeneración del tejido urbano. Los diferentes programas de coinversión de esa dependencia han beneficiado a 15 mil 772 mujeres y 11 mil 645 hombres.
- Se organizó el Foro Internacional “La Participación de la Sociedad Civil en la Reforma Judicial y Mejora en el Sistema de Justicia”, convocado conjuntamente por la Fundación para el Debido Proceso Legal (Foundation for Due Process), el Centro Nacional para Tribunales Estatales (National Center for State Court), el Ayuntamiento del Municipio de Juárez y El Colegio de la Frontera Norte, que tuvo lugar en esta ciudad los días 23 y 24 de abril del año en curso.
- La Comisión promovió la firma de un convenio de colaboración entre la Secretaría de Gobernación y el INEGI, que contribuirá a contar con una base de datos completa y al análisis y sistematización de los factores que influyen en la generación de la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez. A este esfuerzo se sumarán investigadores de El Colegio de la Frontera Norte y del Instituto Municipal de Investigación y Planeación.
- Elaborar para su entrega al Congreso del Estado un paquete de propuestas de reformas legislativas para adecuar toda la legislación del Estado de Chihuahua a las convenciones de derechos humanos firmadas y ratificadas por México, sobre todo las que promueven los derechos de las mujeres y de la niñez. Este paquete se ha logrado con la colaboración de la Organización Mundial contra la Tortura, capítulo Latinoamérica. • Propició la formación del “Grupo de Trabajo para forestar Ciudad Juárez”, en el que participan Semarnat, las Comisiones Nacional Forestal y del Agua, la Dirección de Parques y Jardines del Municipio de Juárez, el Vivero de la Sedena y el Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP).

- Haciendo eco de una iniciativa de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A. C., promovió la visita a Ciudad Juárez del Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF) a fin de contribuir a la identificación de los restos de víctimas. Con esta medida se cumple una recomendación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Obtuvo el compromiso de la Secretaría de Salud para la construcción de un nuevo modelo hospitalario de atención a la salud mental en Ciudad Juárez, bajo un esquema comunitario, con una visión integral y de respeto a los derechos humanos de los pacientes y sus familias.

Cada una de las dependencias que participan en el Programa ha asignado recursos para su ejecución. Asimismo, la Comisionada tiene a su cargo 18 personas que la apoyan en la realización de su mandato y cuenta con oficinas en la Ciudad de México y en Ciudad Juárez. El gobierno federal destinará \$14'000,000 de pesos más, equivalente a \$1'400,000 USD, para apoyar sus trabajos.

A la fecha, conforme al Programa de los 40 puntos, las dependencias del Gobierno Federal han realizado diversas acciones, entre las que se destacan las siguientes:<sup>60</sup>

- (a) La instalación de 4 refugios para mujeres víctimas de la violencia intrafamiliar en Ciudad Juárez. 3 de ellos en manos de OSCs que han estado trabajando en el tema de la violencia hacia las mujeres. Uno de los refugios fue establecido por el Municipio del Estado en colaboración con la Instituto Nacional de Desarrollo Social.
- (b) La firma de 26 convenios con las organizaciones en proyectos de capital social, prevención para la violencia

---

<sup>60</sup> Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Informe de Gestión, noviembre del 2003 – abril del 2004, Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Secretaría de Gobernación, Mayo del 2004, México, D. F

- intrafamiliar, atención a grupos en situación de riesgo y vulnerabilidad, cultura de la legalidad y combate a la corrupción, educación comunitaria, prevención y atención a las adicciones y promoción de la perspectiva de género.
- (c) El establecimiento de un diplomado en Capital Social con expertos nacionales e internacionales de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, el Instituto Nacional de Investigación y Planeación, Fundación del Empresariado Chihuahuense, A. C. e Indesol.
  - (d) El diseño de un programa para la atención psicológica de las víctimas de la violencia urbana que será aplicado en coordinación con la Universidad Nacional Autónoma de México.
  - (e) El diseño de dos campañas para la prevención de la violencia intrafamiliar a nivel nacional, diseñados por el Instituto Nacional de las Mujeres y la Secretaría de Gobernación respectivamente, que están distribuidas en el radio y la televisión a partir del mes de marzo.
  - (f) Se logró el traslado de Víctor García Uribe, alias “El Cerillo”, del penal de la ciudad de Chihuahua hacia en penal de Ciudad Juárez.
  - (g) Se continúan los rondines policíacos en el domicilio de Miriam García Lara, esposa de Víctor García Uribe.
  - (h) Se solicitó apoyo a la Secretaría de Salud para brindar atención pública en salud mental a los directamente afectados de los grupos familiares.
  - (i) Se sostiene comunicación con la Fundación FEMAP, de la que depende el Hospital de la Familia, el más importante hospital de Ciudad Juárez que desde el ámbito privado ofrece servicios de salud a mujeres de escasos recursos. Dicha Fundación cuenta con una red de multiplicadoras comunitarias que trabajan en algunos barrios de la Ciudad y que están participando en las campañas de prevención de los homicidios.

- (j) Se iniciaron contactos con el Coordinador del Programa Hábitat de la SEDESOL para impulsar con el municipio de Juárez la conclusión de centros comunitarios.
- (k) En lo que corresponde a la Secretaría de Salud,
- La Secretaría de Salud firmó un Convenio de colaboración con el Estado, mediante el cual se establece el compromiso de implementar dos servicios especializados de atención a mujeres víctimas de violencia, uno en Chihuahua y otro en Ciudad Juárez.
  - Presta apoyo financiero a la profesionalización y funcionamiento de un refugio para mujeres y sus hijos víctimas de violencia. • Proporcionó capacitación al personal del sector salud estatal sobre el manejo de criterios para la atención médica de la violencia familiar.
  - Promovió la incorporación de personal del sector salud, educación pública y la Universidad de Ciudad Juárez en el diplomado “Antropología de la Violencia: estrategias metodológicas”.
- (l) La Secretaría de Desarrollo Social, a través de la modalidad “Superación de la Pobreza Urbana”, proporcionó recursos en apoyo de 4 proyectos de investigación que atendieron algunas de las zonas en donde habitan las familias de las mujeres asesinadas:
- Construyamos un mundo de paz, dejemos la violencia en paz.
  - Promotores para la prevención de la violencia.
  - Para reducir la violencia en el hogar.
  - La mujer y la depresión.
- (m) La Secretaría del Trabajo y Previsión Social informó que a través de la Asociación de Maquiladoras de Ciudad Juárez se han conseguido los siguientes beneficios para sus trabajadores:

- Inversión para adecuar las rutas de la transportación privada a las necesidades del personal de cada empresa.
- Se abrieron 29 guarderías administradas por el IMSS, por asociaciones civiles o de manera participativa por el IMSS y la empresa.
- Existe un fondo de ahorro que representa el 10% del salario de los trabajadores. La industria maquiladora funge como aval de los trabajadores en la tramitación de créditos FONACOT.
- Se reparten bonos de despensa.
- Existen ferias de la Salud, Seguridad, Higiene y Medio Ambiente de Trabajo en donde, entre otros, se ofrecen pláticas sobre la prevención de la violencia intrafamiliar. • Se organizan eventos sociales y deportivos para propiciar la integración familiar.
- Se inició el Programa de Auto-prevención de la Mujer, concretado en la difusión de los videos “Ponte Viva”, distribución de folletos, posters, pláticas relacionadas con programas de prevención y curso de defensa personal. En algunas empresas se hace entrega de silbatos, gas lacrimógeno, etc. • Dentro de las instalaciones de las maquilas se cuenta con consultorios que brindan servicios médicos. Asimismo se ofrecen, en algunas ocasiones, medicamentos en primeras dosis y servicio dental y de oftalmología. Se cuenta con programas de planificación familiar, campañas sobre seguridad personal y campañas sobre cómo evitar la violencia familiar y sexual. • Existen inversiones en el sector educativo que dan apoyo a los trabajadores y a sus hijos para que continúen con sus estudios.
- Brinda capacitación laboral y bolsa de trabajo a los familiares de las víctimas que así lo requieran.

- (n) El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia tiene a su cargo el proyecto de Padrón de Niños y Niñas Vulnerables, en específico un módulo sobre violencia familiar. Su objetivo es identificar a las personas que por encontrarse en situación de vulnerabilidad, son considerados por la ley como sujetos de asistencia social y definir el tipo de atención que requieren. Asimismo, el DIF Estatal Chihuahua fungirá como estado piloto para la implantación de un módulo de “Violencia Familiar”.
- (o) Por lo que respecta al Instituto Nacional de las Mujeres:
- Se llevaron a cabo talleres y cursos:
    1. Taller en género para personal de procuración de justicia y abogados litigantes.
    2. Taller “Para que las mujeres conozcan sus derechos”.
    3. Curso básico de Formación de Facilitadoras en Desarrollo Humano.
    4. Curso de capacitación en género con contenido temático.
  - A través del Fondo Proequidad, impulsa el desarrollo de programas elaborados por organizaciones de la sociedad civil, orientados al logro de la equidad de género. • Por medio del Fondo Sectorial de Investigación y Desarrollo Inmujeres-CONACYT, apoyó un proyecto de investigación sobre la incidencia de violencia de género en Ciudad Juárez, Chihuahua y en otras entidades federativas. • Brindó apoyo para la instalación de un refugio para albergar a mujeres y niños víctimas de la violencia intrafamiliar.
  - Puso en operación una línea de emergencia que funciona 24 horas, para asistir a mujeres víctimas de la violencia. • Invitó al Estado de Chihuahua a incorporarse al Sistema Estatal para Indicadores de Género (SEIG).

- Levantó la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares de Chihuahua que concluyó en noviembre de 2003 y cuyos resultados preliminares fueron difundidos en junio de 2004. • Inició en medios impresos y electrónicos de Ciudad Juárez la campaña titulada “Los Derechos Humanos y las Mujeres”, para la prevención de la violencia.
- (p) El Instituto Nacional de Migración:
- Diseñó y distribuyó trípticos preventivos, que buscan evitar que las mujeres que emigran a Estados Unidos circulen por zonas de alto riesgo. • Elaboró un cartel dedicado al tema de mujeres migrantes en el que se busca sensibilizar a las mujeres sobre los riesgos que corren al tratar de ingresar ilegalmente a los Estados Unidos. • A través de los Grupos Beta, brinda asistencia a los migrantes en situaciones de peligro y emergencia, incluyendo niños(as) y mujeres. • Mantiene un intercambio de información con la PGR y la PGJE sobre el tránsito de extranjeros, con miras a profundizar en la posibilidad de que exista relación con los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez.
  - Lleva a cabo acciones para orientar y proteger a mujeres migrantes, a través de “Grupos Beta”, para prevenir posibles situaciones de riesgo y violación a los derechos humanos. • En materia de profesionalización de los Grupos Beta, especialmente el de Ciudad Juárez, impartió el Taller sobre Derechos Humanos de las Mujeres y Menores Migrantes.
- (q) La Secretaría de Relaciones Exteriores, impulsa la difusión permanente de las actividades realizadas por el Gobierno de México para resolver el problema que se presenta en Ciudad Juárez; promueve acciones de cooperación internacional encaminadas a contribuir a la solución del problema, entre las que se incluye la visita de 5 expertos de la Oficina de Naciones Unidas para la Droga y el

Delito que brindó asesoría técnica y jurídica, probatoria y pericial a la policía estatal y federal; e impulsa acciones orientadas a asegurar la armonización legislativa. Con el apoyo de la Cancillería, el gobierno de Chihuahua organizó el Seminario Internacional para la Aplicación de los Instrumentos y Recomendaciones Internacionales en Materia de Derechos Humanos, en el que participaron jueces, magistrados y diputados del Estado, y cuyo objeto fue avanzar en la instrumentación de las recomendaciones de los expertos de la Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito.

Aunque la evaluación del Programa de los 40 puntos arroja la realización de múltiples actividades, que en su conjunto buscan la solución integral del problema, todavía queda mucho por hacer. Con excepción de los programas de seguridad pública que han permitido reducir la incidencia de la criminalidad en un 14.5%, no se observan aún resultados sustantivos para solución de las causas que generaron el problema.

En este contexto, la Comisionada ha presentado un nuevo plan de trabajo, conforme al cual se darán seguimiento más puntual a las actividades realizadas en el marco del Plan de los 40 puntos, con énfasis en las siguientes áreas de trabajo:

1. Procuración y administración de justicia.
2. Atención a víctimas.
3. Fortalecimiento del Tejido Social.
4. Políticas públicas con perspectiva de género.

Dichas acciones se relatan a detalle en el Informe de la Comisionada que se adjunta al presente documento (anexo no.6). Sus funciones y ejes principales son los siguientes:

**Estrategia de reparación integral del daño**, que ordena los contenidos, elementos y argumentos que permitirán a la Comisión enfrentar el problema de la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez desde una perspectiva integral y multidisciplinaria.

A iniciativa de la Comisionada Guadalupe Morfín, la Subcomisión de Coordinación y Enlace para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez sesiona de manera alternada en Ciudad Juárez y en la Ciudad de México, para facilitar el acuerdo en la formulación de políticas públicas encaminadas a la dignificación y solidaridad con las y los familiares de las víctimas, y con las organizaciones interesadas en participar en este mecanismo de interlocución.

De la misma forma, la subcomisión trabajará en los siguientes grupos conformados desde una visión de género:

1. Atención directa a víctimas
2. Verdad y justicia
3. Políticas públicas con perspectiva de género.
4. Fortalecimiento del tejido social.

Estos grupos de trabajo tienen correspondencia con los ejes de la estrategia de reparación integral del daño de la Comisión, en los términos siguientes:

1. Eje de atención directa a víctimas. Realiza un acercamiento con los grupos familiares de las víctimas para detectar sus necesidades, proporcionarles orientación jurídica de manera directa y atención integral mediante su canalización y seguimiento a los servicios jurídicos gratuitos, centros de atención especializada, refugios, hospitales y demás instancias.
2. Eje de verdad y justicia. Desarrollará diagnósticos individuales de los asuntos jurídicos de víctimas de violencia, se analizará puntualmente cada uno de los expedientes a la luz del derecho nacional y conforme a estándares de derecho internacional de los derechos humanos.
3. Eje de generación de políticas públicas con perspectiva de género. Impulsará espacios de discusión pública,

académica y legislativa para la construcción del concepto de feminicidio, lo que servirá para revisar el marco jurídico, legal, federal y estatal con base en el derecho internacional.

4. Eje de fortalecimiento del tejido social. Aportará los elementos que permitan fortalecer a las organizaciones civiles e instituciones públicas a través del impulso a procesos de articulación entre unas y otras instituciones públicas para promover medidas que reparen el tejido social.

Como se desprende de las acciones mencionadas y la forma en que se instrumentan, las madres de las víctimas reciben un trato digno por parte de las autoridades estatales y las federales. Es cierto que el proceso de recuperación de la confianza entre algunos sectores involucrados ha sido lento, y el problema fundamental sigue siendo la politización generada en torno al tema.

### **3.4 Avances realizados por el Gobierno de México en materia de investigación y procuración de justicia**

El 21 de junio de 2002, la PGJE requirió la colaboración de la PGR a fin de que se solicitara al FBI asesoría y apoyo técnico especializado.

El 16 de abril de 2003, la PGR inició la averiguación previa PGR/UEDO/176/2003, y atrajo al fuero federal 14 casos de homicidios de mujeres en Ciudad Juárez.

A través de un convenio de coordinación y colaboración publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de julio de 2003 (ver Anexo No. 7), el Gobierno Estatal y el Gobierno Federal establecieron la Agencia Mixta de Investigación para Homicidios de Mujeres de Juárez, conformada por elementos de la Procuraduría General de la República (PGR) y agentes estatales, que coadyuvan en la realización de

las investigaciones. Desde entonces la colaboración entre ambas procuradurías se ha venido fortaleciendo de manera constante.

El 13 de agosto de 2003, la Procuraduría General de la República y la Procuraduría de Justicia del Estado de Chihuahua suscribieron un Convenio de Colaboración para la Instrumentación de Acciones Conjuntas en la Investigación para Esclarecer los Homicidios de Mujeres cometidos con determinadas características y/o patrones conductuales similares. El Convenio fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 del mismo mes y año. (Ver anexo 8) y prevé en términos generales lo siguiente:

- El establecimiento y conformación de una Agencia Mixta del Ministerio Público en el Municipio de Ciudad Juárez, Chihuahua, para investigar homicidios de mujeres y delitos conexos.
- La localización y detención de los probables responsables, así como de los miembros de bandas organizadas, las cuales tengan como actividad ilícita principal los homicidios de mujeres y de los delitos conexos.
- La realización de todas aquellas diligencias y operativos que se deban practicar de manera conjunta, para el esclarecimiento de los homicidios de mujeres y delitos conexos.
- El establecimiento de un grupo de trabajo que permita evaluar los logros obtenidos en la investigación y persecución de los homicidios de mujeres.

Ambas Procuradurías proporcionan recursos humanos, materiales y de conocimientos, a fin de llevar a cabo la investigación de delitos y los operativos necesarios para investigar y combatir los homicidios de mujeres.

A partir de la firma del Convenio de Colaboración, se cambió la denominación de la Fiscalía Especial para la Investigación de Homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez,

Chihuahua por el nombre de “*Agencia Mixta del Ministerio Público en el Municipio de Ciudad Juárez, Chihuahua para la Investigación de los Homicidios de Mujeres y de los Delitos Conexos*”. Se realizó una nueva asignación a la Agencia Mixta, de por lo menos 11 Ministerios Públicos Federales que conforman la parte investigadora e integradora, así como el área de procesos.

Aunado a esto, para las averiguaciones previas del fuero común se cuenta con el auxilio de peritos, agentes de investigación, ministerios públicos, así como de servicios periciales relativos a estudios del ADN. Se convocan a los familiares paulatinamente para la toma de muestras de ADN y con ellas forman un acervo de datos para el caso.

Las actividades de la Fiscalía Mixta incluyen la realización de operativos de vigilancia en áreas de alto riesgo y de mayor incidencia en la desaparición de mujeres. Se cuenta con un helicóptero que realiza vuelos diariamente y en horarios de mayor riesgo.

Las áreas de la PGR que están involucradas en la atención de la problemática, en Ciudad Juárez son:

- Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales
- Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo
- Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada
- Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad. (Dirección General de Atención a Víctima de Delito; Dirección General de Prevención del Delito, Servicios a la Comunidad y Atención a la Ciudadanía y Dirección de Atención a Organismos Internacionales de Derechos Humanos y Participación Interinstitucional)
- Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia.

- Dirección General de Servicios Periciales

Constantemente se ha cuestionado, tanto a nivel nacional como internacional, el hecho de que la Procuraduría Federal de la República no haya ejercido su facultad de atracción respecto de todos y cada uno de los casos registrados por homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez. Al respecto, en su informe las expertas señalan que dicha facultad debería ser una decisión de la voluntad política positiva del Gobierno Federal, por tratarse de casos que han trascendido el ámbito nacional. (Párrafos 151 a 158 del informe)

A la luz de lo anterior, resulta pertinente destacar en este informe, cual es el marco constitucional y legal mexicano al que debe apegarse la Procuraduría General de la República para ejercer la facultad de atracción de asuntos que competen al fuero común:

- (a) México es una República representativa, democrática, federal compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación, y con apego a la Constitución Federal y al Pacto Federal (artículos 40 y 41 constitucionales). Los Estados tienen facultades para conocer de los delitos del fuero común cometidos en sus respectivos territorios, y la federación sólo podrá conocer de dichos delitos cuando tengan conexidad con delitos federales, de conformidad con la legislación aplicable (artículo 73, fracción XXI constitucional).
- (b) El artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales otorga al Ministerio Público de la Federación la facultad de conocer los delitos del fuero común cuando exista conexidad entre éstos y los delitos de orden federal.
- (c) El artículo 475 del citado Código prevé que los delitos son conexos cuando han sido cometidos por varias personas unidas; han sido cometidos por varias personas aunque en diversos lugares y tiempos, pero en virtud de concierto entre ellas; y cuando se han cometido con el fin de

procurarse de medios para cometer otro delito, facilitar su ejecución, consumarlo y asegurar la impunidad.

- (d) Conforme a los artículos 2 y 3 de La Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, puede ejercerse la facultad de atracción cuando los delitos se cometan por un miembro de la delincuencia organizada. Se entiende por delincuencia organizada la unión de tres o más personas para realizar de forma permanente o reiterada conductas cuyo fin es cometer determinados delitos.
- (e) También se ejerce la facultad de atracción en casos de acopio y tráfico de armas, previstos en los artículos 83 bis, y 84 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.
- (f) Por lo que hace al delito de homicidio cometido con armas de fuego, dicha circunstancia no es suficiente para que surta la competencia federal. A la luz de este marco, es claro que los homicidios de mujeres en el Estado de Chihuahua, sólo pueden ser atraídos al ámbito federal cuando se acredite que tienen conexidad con algún o algunos delitos previstos en el Código Penal Federal o en las leyes especiales.

Es la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada la que determina en qué casos y condiciones se debe considerar que los delitos contemplados por ésta, son cometidos por la delincuencia organizada. Luego entonces, todos aquellos delitos que no estén dentro del ámbito de la competencia de la citada ley son del orden común.

Las autoridades mexicanas están obligadas a respetar en todo momento la división de competencias federal y estatal. Corresponde a cada entidad federativa investigar y perseguir los delitos que se cometan en su jurisdicción y las autoridades federales solo podrán intervenir cuando las leyes lo autoricen de manera concreta.

En esa tesitura, no es suficiente que los senadores u otros miembros del Congreso de la Unión lleguen a un consenso para pronunciarse en el sentido de que la autoridad federal

conozca de facto de asuntos que no son ni de su jurisdicción ni de su competencia. Para ello sería necesario iniciar un proceso de reforma constitucional que tendría que ser aprobado por las dos terceras partes de las Cámaras de Diputados y Senadores, del Congreso de la Unión y por la mayoría de las legislaturas estatales. Aún de ser aprobada una eventual reforma, sus efectos no podrían aplicarse de manera retroactiva.

Con el fin de evitar en el futuro situaciones como la que ocurre en Ciudad Juárez, el Ejecutivo Federal remitió al Congreso de la Unión una iniciativa para reformar el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y ampliar el alcance de la facultad de atracción al fuero federal de delitos del orden común cuando se desprendan violaciones graves a los derechos humanos. Esta iniciativa se encuentra bajo la consideración del Congreso de la Unión, como parte de un paquete de reformas constitucionales que permitirán fortalecer el sistema de impartición de justicia en el país.

El 30 de enero del 2004, la Procuraduría General de la República estableció la Fiscalía Especial para la Atención de los delitos relacionados con los homicidios de mujeres en el Municipio de Ciudad Juárez, Chihuahua. El acuerdo A/003/04 de creación fue publicado en el DOF en esa fecha (ver anexo 10).

La Fiscalía está encabezada por la Lic. María López Urbina, reconocida por su trayectoria como investigadora y jurista de la PGR. Su mandato consiste en investigar y perseguir los delitos relacionados con los homicidios y desapariciones de mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua que sean de competencia federal, incluyendo aquellos de los que se ocupaba la Agencia Mixta. Tiene la capacidad y calidad de agente del Ministerio Público de la Federación y uno de sus objetivos es investigar y documentar los casos en que encuentre negligencia, ineficiencia o tolerancia por parte de servidores públicos. Se mantiene en coordinación con las unidades administrativas competentes para brindar a las víctimas u ofendidos de los asuntos de su competencia, las garantías y derechos que les otorga el sistema jurídico.

Dentro de sus primeras acciones, la Fiscalía Especial Federal solicitó la colaboración de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y se encuentra actualmente analizando los expedientes integrados por ésta y que fueron motivo del Informe Especial sobre los casos de Homicidios y Desapariciones de Mujeres en los Municipios de Ciudad Juárez, Chihuahua. Dicho análisis busca clarificar las cifras de homicidios y desapariciones, así como otras denuncias que se desprendan de los mismos. Asimismo, estudia todos los expedientes de averiguaciones previas sobre homicidios de mujeres en Ciudad Juárez en este municipio, independientemente de que sean competencia exclusiva de la PGJE, a fin de identificar las diligencias que faltan por hacer y las líneas de investigación que deberían llevarse a cabo para el esclarecimiento de los delitos. Toda la información contenida en las averiguaciones previas y procesos, es sistematizada por la Fiscalía Especial con el apoyo del Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (CENAPI), dependiente de la Procuraduría General de la República. El plan de trabajo de la Fiscalía cuenta con los siguientes programas:

- (a) Programa de Sistematización de la Información sobre Homicidios de Mujeres y Delitos Relacionados. Comprende el análisis y verificación de las cifras oficiales proporcionadas por el Gobierno de Estado y la CNDH con relación a homicidios de mujeres, presuntos responsables, sentenciados, absueltos, víctimas y sus familiares, así como mujeres desaparecidas. La nueva revisión de los expedientes brinda la oportunidad de responder y satisfacer las demandas de la sociedad civil en este sentido.
- (b) Programa de Atención a Delitos relacionados con Homicidios, que incluye la revisión de todos los expedientes y la identificación de posibles responsabilidades de los servidores públicos.
- (c) Programa de Atención a Denuncias de Mujeres Desaparecidas, que contempla la instrumentación de una

base de datos sobre mujeres desaparecidas, intensificando las labores de búsqueda y localización.(d) Programa de Atención a Víctimas, que incluye el establecimiento de un Registro Nacional de Víctimas del Delito para casos de homicidios de mujeres en el Municipio de Juárez. Además, se ha creado el Banco de Datos en Genética Forense, y se impulsan actividades para la reparación del daño con los familiares de las víctimas.

Las medidas que se instrumentan conforme a los programas mencionados permiten fortalecer la atención a las víctimas y su interacción con las instancias de gobierno, los organismos internacionales y gubernamentales de derechos humanos involucrados, y actualizar al personal de la Fiscalía en áreas como la perspectiva de género y el derecho internacional de los derechos humanos. La Fiscalía Especial Federal se coordina con la Comisionada para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua para facilitar el recíproco cumplimiento de sus atribuciones. Participa también en los mecanismos de coordinación públicos, privados y sociales que se implementen respecto a los homicidios de mujeres en dicho Municipio.

El presupuesto asignado por el Congreso de la Unión a la Procuraduría General de la República, contempla una partida de hasta el uno por ciento del presupuesto total de la dependencia, destinado a fortalecer las acciones de investigación realizadas a través de la PGR para el esclarecimiento de los homicidios y desapariciones de mujeres en todo el país. Además, se asignaron a la Fiscalía Especial 63 servidores públicos (agentes del ministerio público de la Federación, peritos, agentes federales de investigación, personal de estructura y administrativo) para llevar a cabo las investigaciones. Dicha Fiscalía cuenta con una oficina en la Ciudad de México y otra en Ciudad Juárez.

Las actividades realizadas a la fecha conforme a los programas de acción de la Fiscalía incluyen:

- El 9 de febrero, la Fiscal se reunió con del Comité Estatal del Consejo de Participación Ciudadana de la PGR en el Estado de Chihuahua. Presentó ante las autoridades federales, estatales y municipales, así como ante la sociedad civil y medios de comunicación su plan de trabajo.
- El 10 de febrero la Fiscal Especial Federal recibió todos los expedientes sobre el tema por parte de la CNDH.
- El 11 de febrero el Director General de Atención a Víctimas del Delito y la Dirección General de Telemática de la PGR iniciaron la revisión preeliminar del Registro Nacional de Víctimas del Delito. Asimismo, la Fiscal se reunió con la Presidenta del Instituto Chihuahuense de la Mujer y los familiares de las mujeres víctimas de homicidio con móvil sexual, a fin de establecer mecanismos de colaboración para su atención. • El 25 de febrero se estableció el Banco de Datos de Genética Forense por la Dirección General de Servicios Periciales de la PGR. • En el marco del Día Internacional de la Mujer, la Fiscal Especial para la Atención de Delitos Relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua, convocó a la PGJE, al ICHIMU, y a la Presidencia Municipal de Ciudad Juárez para organizar el coloquio: “Respeto a los Derechos Humanos, Atención a Víctimas y la no Discriminación de la Mujer”. Las autoridades convocadas atendieron al llamado y se sumaron en el ámbito de sus respectivas competencias, a invitar a la ciudadanía para asistir al evento. Además de las ponencias se ofreció un recital poético y un discurso alusivo a los derechos de la mujer. Las intervenciones se concentraron en analizar los derechos de la mujer, la perspectiva de género, la violencia intrafamiliar, el combate a la violencia, la no discriminación y la atención a víctimas, entre otros temas. Al evento asistieron 200 personas aproximadamente y la mayoría de los medios de comunicación locales y de representación nacional. • El día 3 de junio del 2004,

la Fiscal Especial Federal presentó su Primer Informe, en dicho documento se dieron a conocer los primeros resultados de todas las actividades realizadas en sus cuatro programas. Se resumen a continuación los aspectos más importantes del informe, mismo que se acompaña como anexo no. 11.

*(a) Sistematización de la información sobre los homicidios de mujeres y delitos relacionados*

En el marco de este programa y con el apoyo del Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia se ha estado sistematizando la información de los 225 expedientes que fueron entregados por la Procuraduría General de Justicia del Estado a la PGR. Dichos expedientes en su conjunto abarcan un total de 50,791 fojas, de las cuáles se han analizado 30,274, lo que representa un 59.61%. Este proceso de sistematización ha encontrado los siguientes datos:- 7,025 biografías

- 2,072 domicilios
- 3,757 números telefónicos
- 253 vehículos
- 26 armas
- 16 cuentas bancarias

Dicha información sumada a la actividad investigadora y al análisis de la Fiscalía Especial será determinante para efectuar el estudio criminológico que indique si existen patrones conductuales en la comisión de los delitos de mujeres de Ciudad Juárez.

La sistematización de los expedientes respectivos arroja a la fecha las siguientes cifras:

<b>Cifras de expedientes sobre homicidios de mujeres verificadas por CENAPI al 30 de mayo del 2004</b>		
Expedientes de homicidios en copias certificadas	225	100%
Causas penales (4 se encuentran en el Tribunal de Menores Infractores)	131	58%
Averiguaciones previas	94	42%
<b>Totales</b>	<b>225</b>	<b>100%</b>

A efecto de ubicar la exacta magnitud de la problemática por atender, una de las primeras acciones emprendidas por la Fiscalía Especial consistió en solicitar formalmente a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua, toda la información relativa a los homicidios de mujeres registrados en el Municipio de Juárez, Chihuahua, comprendidos entre 1993 y el 6 de abril del 2004. El 7 de abril del 2004, la Lic. Ángela Talavera, titular de la Fiscalía Estatal para la Investigación de los Homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua, señaló que en la Subprocuraduría de la Zona Norte se tienen reportados un total de 307 expedientes, de los cuáles 108 corresponden a averiguaciones en trámite, 12 fueron enviados al Tribunal para Menores Infractores, 12 fueron homicidios – suicidios y 175 corresponden a causas penales. Dentro de los 307 expedientes ya se incluyen los 225 con los que cuenta CENAPI.

<b>Cifras de homicidios de mujeres ocurridos en Ciudad Juárez, reconocidas por la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua.</b>		
Total de casos de homicidios reportados: 307, 12 casos de suicidios fueron remitidos, según lo marca la ley, al archivo. Se contabilizan 295 casos de homicidios reportados, restando los 12 casos anteriores por tratarse de suicidios.	295	100%
Averiguaciones previas en trámite	108	36.61%
Procesos o causas penales 175 causas penales 12 casos que fueron remitidos al Tribunal de Menores Infractores	187	63.39%
<b>Total</b>	<b>295</b>	<b>100%</b>

Conforme los datos proporcionados por la Lic. Talavera a la PGR, a esa fecha se contabilizaban 332 víctimas del sexo femenino<sup>61</sup> y se habían resuelto un total de 218 casos. En 104 de ellos se ha dictado sentencia y los restantes 114 aún se encuentran en investigación.

A partir de estos datos la Fiscalía se ha dado a la tarea de verificar, con base a documentales públicas, el número real de investigaciones, así como el material para efectuar el análisis de cada caso. De los 307 expedientes reportados, la Fiscalía Especial cuenta con copia certificada de 271, de los cuáles 140 corresponden a averiguaciones previas y 131 a procesos penales. Los 36 expedientes restantes se encuentran en manos de las autoridades locales y serán entregados de manera formal a la PGR.

La complejidad del problema, la cantidad de información existente, y las diferentes interpretaciones en torno a los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez, han llevado a la Fiscalía Especial Federal a tomar la decisión de presentar, cada cuatro meses, los resultados de 50 casos examinados. El primer informe se presentó el 3 de junio de 2003.

*(b) Programa de Atención a los Delitos relacionados con Homicidios.*

Su objetivo es determinar que casos deben ser investigados en el fuero federal, contribuir a la determinación de nuevas y posibles líneas de investigación y diligencias pendientes al esclarecimiento de los hechos, y estudiar las posibles responsabilidades de índole administrativa y penal en que hayan incurrido los servidores públicos que intervinieron en el trámite de casos a fin de hacerlas del conocimiento de la autoridad competente.

El análisis de los 50 casos iniciales incluyó la clasificación de toda la información contenida en los expedientes, de manera que se facilite su estudio a la luz de datos derivados

---

<sup>61</sup> Esta cifra difiere de la mencionada anteriormente en este informe, por los homicidios cometidos con posterioridad a la entrega del informe de la Fiscal Talavera.

de los otros expedientes (nombres, domicilios, direcciones, armas, fechas, etc.). Los resultados obtenidos fueron objeto de un nuevo análisis técnico-jurídico orientado a identificar las diligencias que debieron haberse realizado para integrar correctamente la averiguación previa correspondiente, y a detectar las posibles responsabilidades de los servidores públicos que intervinieron en el proceso en cuestión.

Estos análisis se basaron en programas de cómputo de alta efectividad, como el Real- Time Analytic Intelligence Database.

Este proceso de revisión permitió la elaboración de carpetas para cada uno de los casos, en las que se sugieren hipótesis para la investigación y se identifican y documentan las posibles responsabilidades de los servidores públicos que intervinieron en el trámite de las averiguaciones. Dichas carpetas fueron entregadas a la Procuraduría General del Estado de Chihuahua, a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y a la Comisionada del Gobierno Federal para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua. No han sido hechas públicas para no obstaculizar las investigaciones.

El análisis de los primeros 50 expedientes arrojó los siguientes resultados:

29 expedientes correspondieron a causas en fase de averiguación previa. De ellas, 20 cuentan con víctimas identificadas y en 9 no se ha logrado la identificación.

Siete de esos 29 expedientes serán investigados en el fuero federal. Los nueve casos en los que no se ha logrado identificar a la víctima fueron canalizados al Banco de Datos en Genética Forense para que se recopilen los perfiles genéticos respectivos.

Los 21 expedientes restantes corresponden a procesos penales propiamente dichos. En 19 de esos procesos se han dictado sentencias condenatorias en contra de 23 personas -20 hombres y 3 mujeres-. En los restantes 3 procesos, uno

de los acusados fue absuelto, otro se encuentra en fase de instrucción y en el último, el acusado ha alegado haber sido víctima de tortura y rechazado la declaración que rindió ante las autoridades.

De esos 21 procesos, 14 corresponden a homicidios dolosos, 2 a homicidios por riña, 1 a homicidio culposo, 2 a parricidios, 1 a robo y otro a tentativa de encubrimiento.

En cuanto a responsabilidades de servidores públicos, y a la luz del marco legal estatal y federal, 81 de los 167 servidores que intervinieron en 29 averiguaciones previas de los 50 casos analizados en el Primer Informe, resultaron con posibles responsabilidades administrativas y/o penales, entre ellos:

- 7 Fiscales
  - 20 Agentes del Ministerio Público
  - 10 Subagentes del Ministerio Público
  - 1 Subjefe de oficina de averiguaciones previas
  - 2 Jefes de oficina y procesos conciliatorios
  - 24 Agentes de la policía judicial
  - 17 peritos

En cuanto a las últimas mujeres asesinadas, la Fiscal Especial Federal proporcionó información sobre el estado de las investigaciones. Señaló que los homicidios de Rebeca Contreras Mancha, Cristina Escobar González, Lorenza Verónica Rodríguez, Irma Leticia Muller Ledesma “*no se encuentran en el predicado de los denominados con características o patrones similares*”.

*(c) Programa de Atención a Denuncias de Mujeres Desaparecidas.*

Busca determinar el número de casos de mujeres presuntamente desaparecidas para, en su caso, llevar a cabo las acciones necesarias que permitan su pronta ubicación y localización. Permitirá eliminar la especulación y contar

con información confiable y precisa respecto a denuncias de mujeres desaparecidas.

Para ello, la Fiscalía Especial Federal integra una Base Única de Datos de Mujeres Desaparecidas en Ciudad Juárez, Chihuahua y llevó a cabo una depuración de los datos aportados por las distintas organizaciones. Los resultados dejan ver que de 1993 a marzo de 2004, se presentaron 4,454 reportes por desaparición, de los cuales, 41 se encuentran vigentes. 4,413 mujeres fueron encontradas.

La Base de Datos diseñada ha permitido encontrar ya a 7 de las mujeres desaparecidas, entre ellas. Catalina Duarte Carrera, Carmen Cervantes Terrazas, Martha Felicia Campos Molina y Rosalía Cuazozón Machucho, María del Rosario Ramos Reyes, Miguelina Guadalupe Meléndez Mora y Celia Espinoza Zamora. En el estado operan unidades especializadas dependientes de la Procuraduría General de Justicia, que reciben las denuncias que se presentan por desaparición. Las denuncias se investigan con toda seriedad y responsabilidad, tomando en cuenta que las desapariciones pueden concluir con la comisión de delitos contra la integridad e incluso la vida de la víctima.

Al recibir una denuncia, los investigadores se ocupan de obtener información inmediata sobre todos los aspectos de la vida de la persona desaparecida, incluyendo los más mínimos. El objetivo es lograr la localización y reintegración de la persona al seno familiar y, en caso de que se detecte la comisión de algún ilícito, contar con datos precisos y relevantes para continuar las investigaciones.

Los casos de desaparición son atendidos y manejados, en cuanto a su investigación, de la misma forma, con las mismas técnicas y recursos con los que se investigan los secuestros.

Es importante aclarar que no existe ningún periodo determinado de espera que deba agotarse entre la desaparición y la presentación de la denuncia. Desafortunadamente no todos los incidentes se reportan de inmediato, por diversas causas

que enfrentan los familiares de las víctimas. No obstante, la política existente para brindar atención a las desapariciones es que tan pronto se presenten los familiares a denunciar la desaparición, se toma la denuncia de hechos y se inician las averiguaciones correspondientes.

Se ha sensibilizado a los agentes del Ministerio Público para tomen estas denuncias con seriedad, sobre todo ante la importancia que reviste la rapidez en sus actuaciones para la aparición de la víctima. Es un hecho que las 24 horas siguientes a la desaparición son cruciales para la indagatoria.

Tan pronto se recibe la denuncia por desaparición, se envía para su atención a la sección de Agentes Investigadores de la Fiscalía, que inicia las gestiones para ubicar a familiares, amistades o personas que tengan relación con la víctima y que puedan aportar datos para su localización. De localizarse a la persona desaparecida, ésta es presentada ante el Ministerio Público para que rinda su declaración y se conozcan las circunstancias de la desaparición, en particular si fue voluntaria o forzada, si existe algún delito que perseguir y, en su caso, la identidad de los responsables. De existir algún ilícito en contra de la víctima, se inicia la investigación correspondiente para lograr la captura del responsable.

Si se trata de desapariciones voluntarias, se busca conocer que es lo que motivó el hecho y en caso de que la víctima sea mayor de edad, se canaliza a la familia y a la persona, al Departamento de Atención a Víctimas del Delito, en donde se les proporciona apoyo psicológico tendiente a la reintegración familiar.

Cuando se trata de casos de menores de edad que se encuentran en situaciones que son desfavorables para su desarrollo, o incluso para su integridad física y mental, se les canaliza a la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, a fin de que se lleven a cabo los tratamientos y trámites necesarios para la reintegración del menor al seno familiar, o a un ambiente en donde el niño se pueda desarrollar plenamente.

En cualquiera de estos casos, al haberse localizado a la persona reportada como desaparecida, se da de baja el reporte de desaparición y se envía Archivo. Esto quiere decir, y es importante subrayarlo, que la simple presentación de una denuncia por desaparición no implica que la víctima continúe desaparecida. De hecho, la mayoría de las denuncias han sido resueltas de manera satisfactoria.

En caso de que la misma persona desaparezca nuevamente, el proceso de investigación se inicia con un nuevo reporte y se pasa por todas las etapas antes descritas.

El hecho de que se trate de una persona con múltiples abandonos del domicilio familiar no hace perder valor al manejo de su caso, ya que en ningún momento se desestiman los hechos.

Si bien en un principio se presentaron casos en los que las autoridades no actuaron con la rapidez debida frente a una denuncia de desaparición, se trata hoy en día de una situación completamente superada. Las autoridades reaccionan de forma inmediata a cualquier denuncia.

A pesar del establecimiento de este mecanismo de atención inmediata a las denuncias por desaparición, el Gobierno de México reconoce y sigue trabajando arduamente en la localización de las mujeres que continúan desaparecidas.

Se hace notar que 16 familiares de 16 de las mujeres desaparecidas están recibiendo apoyo psicológico por parte de la Procuraduría General del Estado de Chihuahua, y se les proporciona asesoría legal para que puedan dar un seguimiento adecuado a sus casos.

Adicionalmente, el Gobierno del Estado promovió que los supermercados S-MART, apoyaran en la búsqueda de mujeres desaparecidas mediante la presentación de sus fotografías en las bolsas, vitrinas y otras áreas visibles de las tiendas. Esta actividad se realiza en casi todas las Ciudades fronterizas: Ciudad Juárez, Reynosa y Monterrey, entre otras.

*(d) Programa de Atención a Víctimas del Delito.*

Su objetivo es proporcionar a las víctimas y ofendidos en los casos de competencia de la Fiscalía Especial, la asesoría y orientación jurídica que requieran; promover que se garantice y haga efectiva la reparación del daño a que tengan derecho; e intervenir para que se otorgue a dichas víctimas y ofendidos la asistencia técnica que requieran.

- (a) En este programa se brindan servicios médicos y psicológicos a los familiares de víctimas en casos atraídos al fuero federal por la Fiscalía Especial: Mayra Yesenia Nájera Larragoiti, Teresa de Jesús González Mendoza, Gloria Rivas Martínez, Juan Sandoval Reyna, Violeta Mabel Alvidrez Barrios, Esmeralda Juárez Alarcón, Guadalupe Luna de la Rosa, Verónica Martínez Hernández, Bárbara Araceli Martínez Ramos, María de los Ángeles Acosta Ramírez, Mayra Juliana Reyes Solís, Laura Berenice Ramos Monárrez, Claudia Ivette González y Esmeralda Herrera Monreal.
- (b) Adicionalmente, se gestionan becas educativas para sufragar gastos educativos de la familia de Mayra Juliana Reyes Solís.
- (c) La PGR cuenta con 6 trabajadoras sociales que interactúan con los familiares de las víctimas atendidas por dicha institución, a fin de dar seguimiento a la investigación correspondiente, e informar, asesorar y orientar a los familiares sobre el estado y avances en la misma.
- (d) La PGR gestiona apoyos para que los familiares de las víctimas sean atendidos por instituciones estatales. Así, por ejemplo, Violeta Mabel Alvidrez Barrios y Mayra Juliana Reyes Solís reciben ayuda de la Dependencia llamada: Desarrollo Integral de la Familia. Los familiares de Juana Sandoval Reyna reciben una despensa semanal por parte de Seguridad Pública Municipal, y la familia de Laura Berenice Ramos Monárrez, recibe atención psicológica y ayuda económica mensual. No se ha logrado entregar

despensas a los familiares de Teresa de Jesús González Mendoza, Gloria Rivas Martínez y Esmeralda Juárez Alarcón, ya que a pesar de que se les ha comunicado que dichas despensas se encuentran a su disposición, no se han presentado a recogerlas.

El 9 de febrero de 2004, se llevó a cabo una reunión de trabajo con 10 familias de igual número de víctimas, para informarles sobre el contenido del Programa de Trabajo de la Fiscalía, del que se destacó particularmente el rubro de atención a víctimas del delito. El día 11 de febrero del mismo año, se tuvo otra reunión con 18 familias de igual número de mujeres víctimas en la Ciudad de México, acompañadas por la Directora General del Instituto Chihuahuense de la Mujer. En la reunión se propició un importante intercambio de información e impresiones en torno al problema de las investigaciones de dichos homicidios.

El 24 de febrero de este año, se realizó otra reunión con 8 familias de igual número de mujeres víctimas de homicidio, en la que se les informó que al día siguiente se instalaría, en la Fiscalía Especial, el Banco de Datos en Genética Forense.

En suma, dentro del Programa de Atención a Víctimas del Delito que lleva esta Institución, se procura atender a 35 familias de igual número de víctimas de homicidio y/o desaparición de mujeres; algunos de ellos por gestiones directas de la PGR y otros por el Instituto Chihuahuense de la Mujer, la Unidad de Atención a Víctimas de los Delitos de la Subprocuraduría de Justicia de la Zona Norte del Estado y Asociaciones Civiles.

Los familiares de víctimas de homicidios también reciben apoyos de las siguientes instituciones: Unidad de Atención a Víctimas de los Delitos de la Subprocuraduría de Justicia Zona Norte, del Estado (PGJECH), quien proporciona orientación y asesoría jurídica cuando se lo solicitan; Instituto Chihuahuense de la Mujer (ICHIM) que otorga apoyo económico, atención médica y psicológica; y, Fundación FIDEVIDA (Institución

de Asistencia Privada); así como por Organismos No Gubernamentales (ONG).

### **Banco de Datos en Genética Forense**

El 25 de febrero de 2004, tuvo lugar la ceremonia en la que se anunció la instalación del Banco de Datos en Genética Forense en la sede de la Fiscalía Especial. Al evento asistieron representantes de los tres niveles de gobierno y de organizaciones de la sociedad civil.

El BDGF tiene por objeto almacenar perfiles genéticos obtenidos a partir de muestras biológicas como sangre, saliva, elementos pilosos, semen y restos óseos, entre otros, de personas que en calidad de familiares de las víctimas que se encuentren relacionados con investigaciones de tipo ministerial y/o judicial.

Con la instalación de esta base de datos, la Procuraduría General de la República atiende las recomendaciones tanto de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

Las muestras son tomadas a los familiares de víctimas reportadas como desaparecidas, ante la presencia del Agente de Ministerio Público de la Federación, quien da fe de dicho acto, destacando que la toma de las muestras biológicas (siendo éstas principalmente sangre y saliva), se hace con estricto respeto a los derechos de los familiares de las víctimas, para lo cual previamente otorgan éstos su consentimiento. La toma de muestras la realiza personal calificado como son los peritos químicos oficiales de la Institución. Además, se toman placas fotográficas de dicho evento, las cuales se integran al expediente. Desde el 29 de marzo a la fecha, se han recabado un total de 51 muestras biológicas.

Cabe decir que a esta base se han agregado las muestras de 46 personas, las cuales fueron solicitadas en su momento por el titular de la Agencia Mixta del Ministerio Público en

el Municipio de Juárez, Chihuahua. Por lo que, a la fecha, la BDGF cuenta con un total de 97 registros.

### **Base de Datos del Registro Nacional de Víctimas del Delito**

El 25 de febrero de 2004 se instaló en la Fiscalía Especial la primera terminal de la base de datos del Registro Nacional de Víctimas del Delito, cuya central se encuentra en la Ciudad de México a cargo de la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad de la PGR. En el equipo de cómputo respectivo se almacena la información de los familiares de las víctimas de homicidios que son de la competencia de la Institución, así como de aquellos otros casos en los que el personal ministerial adscrito a la misma Fiscalía está investigando la posible comisión de delitos del orden federal. Se incluye también en este sistema los datos generales de las víctimas y sus familiares, los de la averiguación previa, los servicios médicos, psicológicos y asistenciales que se han venido proporcionando, así como la situación socioeconómica de las familias.

Desde la instalación de la base de datos a la fecha, se ha registrado la información de la familiares relacionadas con los casos siguientes: 8 víctimas encontradas en el campo algodnero y de 6 que fueron localizadas en el Cerro del Cristo Negro, relacionadas con la A.P. PGR/UEDO/176/03; una víctima que fue encontrada el día 10 de marzo del presente año en las inmediaciones del Arroyo del Mimbres, por la que se inició la A. P. PGR/VEITA/009/04.

De igual manera, se registraron 11 víctimas que se relacionan con averiguaciones previas que están siendo integradas por la Agencia Mixta del Ministerio Público, bajo la supervisión de la Fiscalía Especial, concernientes a 1 víctima de la A.P. PGR/AMXH/06/03, 2 víctimas de la A.P. PGR/AMXH/07/03, 1 víctima de la A.P. PGR/AMXH/08/03, 1 víctima de la A.P. PGR/AMXH/09/03, 1 víctima de la A.P.

PGR/AMXH/10/03; 4 víctimas de la A.P. PGR/AMXH/CDJ/11/03, y 1 víctima de la A.P. PGR/AMXH/CDJ/013/03.

La terminal del Registro Nacional de Víctimas del Delito a cargo de la Fiscalía Especial, cuenta con medidas de seguridad para la operación, captura y resguardo de la información.

Fideicomiso para apoyo a familiares de las víctimas de los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua

Un derecho fundamental de los familiares de las mujeres víctimas de homicidio lo constituye el pago de la reparación del daño, sin embargo esta circunstancia no ha sido posible a pesar que los jueces han condenado, en los casos sentenciados, a tal reparación. Es en atención a ello, que el Presidente de la República instruyó al Procurador General llevar a cabo un análisis de los procedimientos y mecanismos jurídicos y presupuestales que le permitieran al Gobierno federal apoyar a los familiares de las víctimas cuando la reparación del daño no ha sido satisffecha. Derivado de lo anterior, se llegó a la conclusión de que el instrumento jurídico más adecuado es la constitución de un fideicomiso público que administre los recursos que se aporten para tales efectos.

En este sentido, se elaboró un proyecto de contrato de fideicomiso público que administrará el FONDO PARA APOYO A FAMILIARES DE LAS VÍCTIMAS DE LOS HOMICIDIOS DE MUJERES EN CIUDAD JUÁREZ, CHIHUAHUA. Con base en este instrumento, el Fondo se constituirá, primero, con recursos del Gobierno federal, solicitando la contribución del Gobierno del Estado de Chihuahua, así como las aportaciones que a título gratuito realicen organismos públicos o privados y las personas físicas, inclusive.

El fideicomiso contará con un Comité Técnico, el cual estará facultado para emitir las reglas de operación conforme a las cuales se determinarán los montos de recursos económicos que, en su caso, se otorgarían a los familiares de las víctimas que legalmente tengan derecho a ello.

Cabe señalar que el proyecto de Contrato de Fideicomiso está en trámite ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para lo cual se asignaron, como una aportación inicial la cantidad de \$25, millones de pesos, por instrucciones del C. Presidente de la República.

Además de las actividades anteriores, la PGR realiza otras acciones de promoción, como lo fue la conmemoración del Día Internacional contra la Violencia hacia las mujeres y las niñas, en los que se desarrollaron 4 Foros de Participación Social cuyo tema central fue: “Los jóvenes y la violencia”. Se llevaron a cabo también 3 reuniones de trabajo con la regidora y presidenta de la Comisión de Salud y con representantes de la organización llamada: “Ciudades Seguras” con el propósito de desarrollar una intensa Campaña de sensibilización y prevención del consumo y del abuso de alcohol entre adolescentes. La PGR lleva a cabo reuniones con la sociedad civil, las instituciones de asistencia privada, las organizaciones no gubernamentales y los medios de comunicación social.

Por su parte, el Gobierno del Estado de Chihuahua ha ido reconociendo la importancia y la necesidad del diálogo y la retroalimentación con la sociedad civil. Aunque realiza un trabajo considerable de apoyo a la mayoría de las madres de las víctimas y a muchas de las organizaciones que le dan seguimiento al proceso, existe otro sector de ONGs que ha adoptado una posición más crítica del Gobierno local y que no está interesada en entrar en un diálogo con las autoridades. Aún así, el Gobierno del Estado y la Procuraduría de Justicia de Chihuahua han manifestado su deseo de continuar acercándose a la sociedad civil, y mantienen una total apertura frente a los organismos civiles que muestran interés en el tema. Esta apertura y disposición puede apreciarse a través de la participación de la Procuraduría Estatal en las mesas de diálogo establecidas por instrucciones del Gobernador del Estado, Patricio Martínez García. Aún cuando el trabajo en las mesas no ha estado exento de contratiempos, se ha desarrollado de manera positiva.

El Gobierno de México reconoce y está consciente de que el cambio del patrón cultural de discriminación de género que aun existe en Ciudad Juárez, requiere de constantes esfuerzos y de la aplicación de políticas públicas que paulatinamente vayan logrando un cambio de mentalidad en la sociedad. Reconoce también que el cambio que se busca tanto en la cultura, como en el avance de las investigaciones no sería posible sin la capacitación adecuada de su personal. Es por ello que ha realizado un esfuerzo sin precedentes para capacitar al personal involucrado en las investigaciones y procesos y de esta forma, asegurar su profesionalización. La Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua con el apoyo brindado por la Procuraduría General de la República para obtener la participación del FBI y otros organismos policiales especializados de los Estados Unidos de América, ha instrumentado los siguientes programas de capacitación, mismos que han probado su utilidad:

**(a) Manejo y recolección de pruebas impartido por fbi del 28 de abril al 02 de mayo de 2003**

Permitió al personal un efectivo manejo de las pruebas recuperadas en el lugar de los hechos, en el cuerpo de la víctima o en objetos que se localizan dentro de la escena del crimen. Esta capacitación brinda resultados de manera inmediata, ya que en los casos presentados con posterioridad a la misma, se ha recuperado mayor evidencia física que vincula al probable responsable con el ilícito cometido. Además estas evidencias se han podido conservar de manera correcta para el momento en que se esclarezcan los homicidios.

**(b) Entrevista e interrogatorio impartido por fbi del 18 al 19 De Junio De 2003**

Capacitó al personal en técnicas efectivas de entrevista e interrogatorio de personas. Permitió facilitar el desarrollo de interrogatorios de manera que los investigadores obtengan mayor información relevante para la solución del caso, o incluso la confesión de un probable responsable, mediante la

aplicación de técnicas que no violen las garantías individuales del entrevistado o interrogado. Esta capacitación ha permitido una mejor integración de las averiguaciones previas, ya que se obtienen diligencias ministeriales más completas y de mejor calidad en su contenido.

**c) Investigación práctica de homicidios impartido por vernon geberth del 6 al 8 de octubre de 2003**

Capacitó al personal en el uso de técnicas universales de investigación de homicidios, de gran eficacia para la realización de verdaderas investigaciones científicas. El curso abarcó desde la ubicación y conservación de la escena del crimen, hasta la conclusión de la indagatoria. Los conocimientos adquiridos ya se aplican en las Unidades de Investigación, dando como resultado Indagatorias que cuentan con los elementos mínimos para que exista continuidad, transparencia y en algunos casos resultados favorables.

**(d) Seminario sobre secuestro de menores impartido por el departamento de policía de el paso, texas y el fbi del 09 al 10 de octubre de 2003**

Aún y cuando este curso se enfocó a menores de edad, resultó de gran utilidad para conocer el manejo de las desapariciones, ya que establece una sistematización para el manejo del extravío de personas, incluyendo temas como búsquedas, pesquisas y establecimiento de puntos de revisión. Esta capacitación sirve como base al desarrollo de la ALERTA DESAR, programa de la Procuraduría General de Justicia del Estado en el que, con la participación de diversos sectores de la sociedad y medios de comunicación, se difunden los casos de mujeres desaparecidas a fin de intensificar los esfuerzos de búsqueda.

Además, para lograr el cambio en la cultura de la discriminación, y en relación con la recomendación contenida en los párrafos 267 y 269 del Informe de las Expertas, la Procuraduría Estatal, en coordinación con la Procuraduría General de la República, proporcionó a su personal el curso

denominado SEMINARIO SOBRE EQUIDAD DE GENERO, los días 21 y 22 de octubre de 2003. Dicho seminario aportó elementos para que el personal obtuviera conocimientos sobre las diferencias de trato que se le deben de otorgar a las víctimas de los delitos. En el párrafo 280 del Informe se exige un trato respetuoso para las madres y familiares de las víctimas. El trato digno ha sido también una preocupación del Gobierno de México y se han adoptado medidas concretas para asegurarlo. Personal de la Procuraduría de Justicia del Estado, y principalmente de la Fiscalía Mixta para la Atención de Homicidios de Mujeres, tanto del área de homicidios como de desapariciones y de la Unidad de Atención a Víctimas del delito, participó en el SEMINARIO DE DERECHOS HUMANOS Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA impartido del 25 al 27 de Septiembre de 2003 por la Procuraduría General de la República. Este seminario sensibilizó a los funcionarios públicos sobre la importancia de dar un trato digno a los familiares de víctimas de homicidio, y los actualizó en métodos y técnicas orientados a facilitar la comunicación entre el funcionario y los ofendidos.

Entre junio y diciembre de 2003, la Procuraduría del Estado impartió 24 pláticas de prevención del delito sexual en empresas maquiladoras, capacitando a un total de 713 personas. Estas pláticas buscaron establecer un vínculo de confianza entre la ciudadanía y las autoridades investigadoras.

De igual forma, personal de la Procuraduría General de la República participó en seminarios sobre “Los Derechos de las Víctimas del Delito y su Atención en la PGR” y “Procuración de Justicia, Derechos Humanos y Atención a víctimas del Delito”. Este último se realizó el 11 de diciembre de 2003 en Ciudad Juárez Chihuahua, y contó con la participación del personal de la Fiscalía Mixta. Se impartieron también conferencias, como la titulada “Los Derechos Humanos de las Mujeres y la Procuración de Justicia”, realizada en noviembre del 2003 en el auditorio de la Procuraduría General de la República.

Los miembros de la Fiscalía Especial del Estado

participaron en el Congreso Internacional de Ciencias Forenses llevado a cabo en la Habana, Cuba, los días 13 al 15 de Octubre del año 2003. Todos estos esfuerzos han contribuido a que los órganos investigadores, federales y locales actúen con mayor profesionalismo y se reduzcan las posibilidades de error en sus actuaciones.

*3.5 Casos particulares sobre solicitudes realizadas por las expertas de CEDAW*

### **Medidas cautelares de protección**

Con el objeto de garantizar la integridad física de las personas involucradas en los casos, básicamente familiares de víctimas y defensores de derechos humanos, el Gobierno de México proporciona, a petición de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, protección a personas concretas, aún más allá de los tiempos fijados por la propia Comisión Interamericana. Algunos de los beneficiados por dichas medidas han agradecido expresamente la seguridad que se les otorga. Los agentes encargados de brindar protección elaboran informes constantes que permiten apreciar que no se han registrado incidentes particularmente graves<sup>62</sup>.

Mención especial debe hacerse al caso de la Sra. Marisela Ortiz, que reportó haber sido objeto de amenazas y persecución. A este caso se le dio atención por intervención directa y a solicitud de la Comisionada Guadalupe Morfin.

Al respecto, cabe señalar que la señora Marisela Ortiz presentó su declaración ante la delegación de la Procuraduría General de la República en Chihuahua el 10 de noviembre de 2003, en la que mencionó haber sido seguida o vigilada por personas extrañas y amenazada con dañar a su familia en caso de que los denunciara ante las autoridades.

---

<sup>62</sup> Evangelina Arce, Esther Chávez Cano, Víctor Javier García Uribe, Miriam García Lara y Lic. Sergio Dante Almaráz, entre otros.

La Procuraduría General de la República, Delegación Chihuahua, a través de la Agencia Federal de Investigación, brinda a la Sra. Marisela Ortiz Rivera, representante de la organización no gubernamental, “Nuestras Hijas de Regreso a Casa”, protección 24 horas al día, a través de una escolta de Agentes Federales de Investigación. Esta protección inició el 26 de octubre del 2003, y continúa hasta la fecha, sin que se haya registrado ningún hecho relevante.

A pesar de que las autoridades han solicitado a Marisela Ortiz, en varias ocasiones, mayor cooperación para facilitar la investigación de los hechos, la Sra. Ortiz se ha negado a hacerlo.

### **Cooperación con el FBI**

Para reforzar la labor realizada tanto a nivel federal como estatal en este caso, existe un programa de colaboración con la Oficina Federal de Investigaciones de los Estados Unidos de América (FBI) desde finales de 1995. Dicha colaboración tiene como sustento el “Tratado de Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Asistencia Jurídica Mutua”, así como los “Criterios para Mejorar la Cooperación técnica entre la Procuraduría General de la República y el Federal Bureau of Investigation” (FBI).

A petición del Procurador General de Justicia del Estado de Chihuahua, el Gobierno de México solicitó en 2002, a través de la Embajada de los Estados Unidos de América en México, la colaboración del FBI y en particular su asesoría y apoyo técnico especializado, para obtener elementos que ayudaran a esclarecer los crímenes. El apoyo que el FBI se comprometió a proporcionar a las autoridades de Chihuahua, se engloba en los siguientes rubros:

(a) Capacitación para el personal encargado de las investigaciones, en los siguientes temas: Política en Materia de Comunicación y Manejo de Prensa, Técnicas de Entrevista e Interrogatorio, Conservación de la Prueba/Evidencia en el

lugar de los hechos, Investigación Práctica de Homicidios, Investigación de Homicidios en Serie Sexual, Técnicas de Fotografía Investigadora, Reconstrucción Cráneo – Facial, La investigación de los casos muertos y la investigación de personas desaparecidas.

(b) Instalación del Programa VICAP: Programa de Aprehensión de Criminales Violentos, se solicitó al FBI acceso a la base de datos de dicho programa de cómputo para que sirviera de apoyo a las autoridades locales del Estado de Chihuahua en el esclarecimiento de estos complejos crímenes. El VICAP es un programa de captura, información y análisis de casos locales por el que las corporaciones de Policía del Gobierno de Estados Unidos alimentan una base de datos con características y situaciones de crímenes violentos para así establecer similitudes y patrones con otros delitos cometidos en distintos lugares.

Con la intervención de la PGR, el FBI inicio los días 8 al 12 de septiembre de 2003 la instalación del sistema VICAP en sus oficinas ubicadas en el Paso Texas, e impartió una plática introductoria sobre su operación al personal de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua.

Con la aplicación de esta importante herramienta tecnológica se pretende obtener patrones y coincidencias que permitan encontrar a los probables responsables.

De igual forma, el gobierno de México a través de la PGR se encuentra en estrecha comunicación con las autoridades norteamericanas para la obtención de información que sea relevante para las investigaciones que conforman las Averiguaciones Previas a cargo de la Agencia Mixta, la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada y por la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio, de Juárez, Chihuahua.

En este sentido, se ha solicitado al FBI apoyo técnico para las autoridades de nuestro país en la determinación de perfiles genéticos, antropometría y reconstrucción facial. Asimismo, se

ha pedido su colaboración para que proporcionen información sobre la existencia de antecedentes penales o en su caso sobre la situación migratoria de varias personas relacionadas con las investigaciones que se realizan.

Esta comunicación es permanente, lo que permite que la información fluya constantemente, logrando así una correcta integración de las investigaciones, que permita la obtención de mejores resultados.

### **Reclamaciones concretas**

El Gobierno de México está comprometido a brindar ayuda a todos los familiares de las víctimas, con apego a la legislación aplicable. No siempre dichos familiares están dispuestos a reconocer el alcance de las leyes ni a aceptar vías alternativas para dar satisfacción a sus reclamaciones.

Así por ejemplo se hace referencia al caso de las abuelas que reclaman la tutela de sus nietos. Conforme al Código Civil vigente del Estado de Chihuahua, al faltar la madre la tutela pasa directamente al padre. Si falta el padre, la tutela se otorga a los abuelos maternos del menor, y en caso de falta de éstos o de que no la quisieran obtener, se otorga a los abuelos paternos. No obstante, el juez está facultado para otorgar la tutela a aquellos abuelos con los que el menor tenga una mejor relación, o bien que se encuentren en mejores circunstancias para educarlo.

La Procuraduría del Estado de Chihuahua proporciona asistencia jurídica a la Sra. María de Jesús Ramos Villanueva, familiar de Bárbara Araceli Ramos Monarrez, y la ha canalizado al Consejo Local de Tutelas. A la fecha, no ha sido posible que la Sra. Ramos inicie el trámite legal de tutela de su nieta, por no contar con un acta de defunción, ya que se niega a reconocer el cadáver de su hija, que permanece en el anfiteatro de la Procuraduría, y de quién la PGR tiene pruebas irrefutables sobre su identidad.

En el caso de Cecilia Covarrubias, la madre de la víctima solicitó la realización de dos pruebas de ADN, ya que los resultados de la primera prueba, dejaron ver que no existe parentesco entre la niña que ella creía su nieta y ella misma. La segunda prueba se realizó en presencia de ambas y se envió a la Ciudad de México para su examen. Sin embargo los resultados fueron nuevamente negativos. Lo anterior implica que la niña aún continúa como desaparecida.

En el caso de Norma Andrade, la solicitud de adopción que formuló ha resultado improcedente, ya que la Sra. Andrade tiene ya la patria potestad de los hijos de su hija Lilia Alejandra Andrade García, quien era madre soltera, y los niños no estaban registrados bajo el nombre del padre. Como se indicó anteriormente, en esos casos el Código Civil del Estado de Chihuahua otorga automáticamente dicha tutela a la abuela materna (En el anexo 12 se incluye copia de la certificación de tutela, de acuerdo con el artículo 84 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Chihuahua). Legalmente no es posible conceder una adopción a la persona que ya tiene la patria potestad de los menores. La Sra. Andrade cuenta ya con todos los derechos y obligaciones que se derivan del ejercicio de la patria potestad sobre sus nietos.

En el caso de Benita Monarrez, Presidenta de la Organización “Integración de Madres por Juárez”, es de destacarse que por oficio 34196 del 20 de septiembre del 2002, un perito médico de la Dirección General de Coordinación de Servicios Periciales de esta institución, concluyó que después de haberse elaborado el análisis de confrontación genética realizada los tejidos óseos con las familias a las que pertenecen las muestras del tejido hemático, la familia Ramos Monarrez no presenta parentesco genético con la osamenta 190/01 ni con las osamentas 191/01, 192/01, 193/01, 194/01 y 195/01. En el caso del la señorita Neyra Azucena Cervantes, en cumplimiento del mandamiento judicial del C. Juez Sexto de lo Penal en Chihuahua, Chihuahua, dentro de la causa 286/03, se solicitó que peritos de la PGR llevaran a cabo la confronta

de los perfiles genéticos entre la osamenta en cuestión y los señores Patricia Cervantes y David Hinojos, padres de Neyra Azucena Cervantes. El 13 de noviembre del 2003, a través de oficio 45557, un perito de la PGR entregó los resultados del dictamen en el que se establece que “los restos óseos clasificados como “Neyra Azucena Cervantes”, sí presentan relación de parentesco biológico con los C. Patricia Cervantes y David Hinojos.

#### **4. Retos y desafíos**

Aún cuando falta camino por recorrer, el Gobierno de México ha realizado esfuerzos considerables para hacer frente a los homicidios de Ciudad Juárez y seguirá fortaleciendo sus acciones. Se espera que la designación de la Comisionada para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra la Mujer en Ciudad Juárez y de la Fiscal Especial Federal para impulsar las investigaciones, permitan obtener mejores resultados en el futuro cercano, considerando que el trabajo de ambas promueve la realización de actividades integrales cuyo objetivo es atacar las causas estructurales que generaron el problema.

Un reto importante que ha salido a la luz como resultado de los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez, y la propia lucha establecida por el Gobierno de México para enfrentarlos, es el problema estructural que presenta el propio sistema judicial. Si bien este es un reto que afecta al país en su conjunto y no sólo a Ciudad Juárez, el Gobierno Federal está plenamente consciente de la necesidad de impulsar reformas sustantivas en esta esfera. El Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión una serie de reformas legislativas encaminadas a fortalecer el sistema de justicia en México y superar algunos de los obstáculos identificados por los Expertos de la Oficina de Naciones Unidas para la Droga y el Delito.

Un último gran reto consiste en recuperar la confianza de la ciudadanía en las autoridades. Se espera que en la medida

en que los resultados de las acciones instrumentadas a la fecha sean más visibles y comiencen a permear en la vida diaria de las personas pueda avanzarse en esta esfera. Sin embargo, el peligro latente de la politización que se ha dado al tema puede eclipsar cualquier logro por más importante que sea.

## **5. Acciones a realizar en un futuro como respuesta a las recomendaciones de la CEDAW**

El Gobierno de México quiere agradecer a las expertas de CEDAW las recomendaciones realizadas. De hecho, hace notar, como se desprende del presente documento, que en su gran mayoría, han sido o están siendo instrumentadas por las autoridades, aún de manera anterior a la visita.

México está comprometido a cumplir todas las obligaciones adquiridas al ratificar la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación en contra de la Mujer y ha impulsado múltiples acciones para lograrlo. En el caso de Ciudad Juárez, la falta de atención y la falta de capacidad para hacer frente al problema que mostraron las autoridades durante los primeros años del mismo, han sido atendidas y en general superadas. Abatir los rezagos es una tarea prioritaria. La Fiscal Especial Federal impulsará que los servidores públicos que hayan incurrido en faltas en el desempeño de sus funciones sean investigados y de ser el caso, sancionados.

El Gobierno de México ha analizado las recomendaciones realizadas por las expertas del Comité de CEDAW, y reitera su compromiso de continuar realizando y perfeccionando las recomendaciones recibidas. No obstante, desea señalar que a fin de facilitar su labor de instrumentación, hubiera preferido un mayor rigor analítico por parte de las expertas y mayores elementos respecto de las razones que motivaron sus recomendaciones. Se reitera, sin embargo, el Gobierno de México seguirá trabajando en la instrumentación de las recomendaciones con apego al marco jurídico que lo rige y siempre con el ánimo de solucionar de raíz la problemática en Ciudad Juárez.

## Conclusiones

Tanto el Gobierno Federal como el Gobierno Estatal han concentrado sus esfuerzos para atender el problema que aqueja a Ciudad Juárez. Chihuahua. Muchos de los avances que se han ido logrando de manera paulatina, están relacionados con las recomendaciones emitidas por las expertas del CEDAW así como de otras instancias internacionales. Cabe destacar, que dichos avances no se consideran cumplidos en su totalidad, sino que por el contrario, aún tienen un amplio margen de perfeccionamiento.

El Gobierno de México quiere hacer hincapié en que, si bien es cierto que existen fallas en el sistema de justicia, no hay una intencionalidad definida que lleve a pensar que el Estado se encuentra detrás de estos delitos, como parte de una política particular de discriminación hacia las mujeres.

Por el contrario, desde que México firmó la CEDAW y posteriormente su Protocolo, se han llevado a cabo diversas medidas legislativas, institucionales, de políticas públicas, inversión de recursos, etc., para promover e impulsar el empoderamiento de las mujeres, su desarrollo pleno y el disfrute de sus derechos humanos, tanto en el nivel nacional como local en Ciudad Juárez. Sin embargo, debe reconocerse que en México existen construcciones sociales, estereotipos, actitudes, valores, tradiciones y costumbres culturales ancestrales que se han conservado a lo largo de nuestra historia, que limitan las posibilidades de desarrollo de las mujeres y no pueden modificarse en el corto plazo.

En este contexto, se han impulsado diversas acciones, mismas que han generado cambios estructurales a lo largo de la historia y que se observan en la modificación de indicadores concretos en la salud, la educación, el acceso a los puestos de toma de decisiones, en el trabajo, la propiedad, etc.

En suma, los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez representan un atentado a los derechos humanos de las mujeres, cuyo origen se encuentra en arraigados patrones

culturales de discriminación. El problema se vio agudizado por la falta de capacidad humana y financiera de las autoridades para atenderlo de manera oportuna y efectiva. Sin embargo, debe reconocerse que estas fallas han venido superándose y que desde hace algunos años se da mayor seguimiento a las investigaciones, se han invertido importantes recursos y se realizan actividades de política pública cuyo objeto es impulsar la construcción de una cultura de equidad. El Gobierno de México reitera su compromiso para continuar con estos esfuerzos.

Blanca

**Observaciones Generales de otros  
Comités de tratados relacionados con  
derechos humanos de las mujeres**

Blanca

## **Observaciones Generales de otros comités de tratados de la ONU relacionados con los derechos humanos de las mujeres**

Así como, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer es el encargado de la supervisión de la Convención CEDAW, existen otros seis Comités encargados de la supervisión de los tratados internacionales de la ONU:

- El Comité de Derechos Humanos (HRC)<sup>1</sup> supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) y sus protocolos facultativos;
- El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR)<sup>2</sup> supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966);
- El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD)<sup>3</sup> supervisa la aplicación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965);
- El Comité contra la Tortura (CAT)<sup>4</sup> supervisa la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984);
- El Comité de los Derechos del Niño (CRC)<sup>5</sup> supervisa la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (1979) y sus protocolos facultativos

---

<sup>1</sup> <http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrc/index.htm>

<sup>2</sup> <http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/cescr/index.htm>

<sup>3</sup> <http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/cerd/index.htm>

<sup>4</sup> <http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/cat/index.htm>

<sup>5</sup> <http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/crc/index.htm>

- El Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares (CMW)<sup>6</sup> supervisa la aplicación de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990).

Como en el caso del Comité CEDAW, cada comité de tratados publica su interpretación del contenido de las disposiciones de derechos humanos, en forma de Observaciones Generales sobre cuestiones temáticas o métodos de trabajo. Considerando la relevancia que estas Observaciones Generales tienen para ampliar la interpretación de los tratados sobre derechos humanos y las responsabilidades de los Estados Parte en la materia, esta compilación contiene una selección de algunas de ellas, directamente relacionadas con los derechos humanos de las mujeres.

El Programa Derechos Humanos de las Mujeres del IIDH, mediante su sección especializada DerechosMujer-web IIDH, actualiza permanentemente la información e irá ingresando las nuevas observaciones emitidas por los comités de tratados que se relacionen con derechos de las mujeres. Las observaciones generales contenidas en esta publicación, así como las que se emitan después de junio del 2008, estarán disponibles en <http://www.iidh.ed.cr/comunidades/DerechosMujer>, en el apartado Protección de derechos/Sistema Universal.

---

<sup>6</sup> <http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/cmw/index.htm>

**Comité de Derechos Humanos. Observación general  
N° 4: Artículo 3 - Derecho igual de hombres y  
mujeres en el goce de todos los derechos civiles y  
políticos. (13° período de sesiones, 1981)**

1. El artículo 3 del Pacto establece que los Estados Partes garantizarán a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en él; con todo, esta disposición no se ha examinado en grado suficiente en un número considerable de los informes de los Estados, y ello ha originado varios motivos de preocupación, de los cuales cabe poner dos de relieve.

2. En primer lugar, el artículo 3 -así como el párrafo 1 del artículo 2 y el artículo 26 en la medida en que éstos tratan principalmente de la prevención de la discriminación por varios motivos, uno de los cuales es el sexo- requiere, no solamente medidas de protección, sino también una acción positiva destinada a garantizar el disfrute real de los derechos. Eso no puede hacerse simplemente mediante la promulgación de leyes. Por eso, en general, se ha solicitado más información sobre el papel que desempeña la mujer en la práctica, a fin de determinar qué medidas, además de las puramente legislativas de protección, se han adoptado o se están adoptando para cumplir las obligaciones precisas y positivas que establece el artículo 3 y qué progresos se han logrado o con qué factores o dificultades se ha tropezado al respecto.

3. En segundo lugar, la obligación positiva asumida por los Estados Partes en virtud de ese artículo puede producir efectos inevitables sobre la legislación o las medidas administrativas destinadas concretamente a regular materias distintas de las que abarca el Pacto, pero que pueden afectar desfavorablemente a los derechos reconocidos en éste. Ejemplo de ello es, entre otros, el grado en que las leyes sobre inmigración que hacen una distinción entre un ciudadano y una ciudadana pueden afectar adversamente al derecho

de la mujer a contraer matrimonio con no ciudadanos o a desempeñar cargos públicos.

4. Por consiguiente, el Comité considera que podría ser útil que los Estados Partes prestaran especial atención a la realización de un examen, por órganos o instituciones especialmente nombrados, de las leyes o medidas que hacen intrínsecamente una distinción entre el hombre y la mujer, en cuanto afecten adversamente a los derechos reconocidos en el Pacto, y estima que los Estados Partes deberían facilitar información concreta en sus informes acerca de todas las medidas, legislativas o de otra índole, cuya finalidad sea cumplir el compromiso asumido por ellos en virtud de dicho artículo.

5. El Comité considera que se ayudaría a los Estados Partes a cumplir esa obligación si se pudiera recurrir en mayor medida a los actuales medios de cooperación internacional para intercambiar experiencia y organizar la asistencia a fin de resolver los problemas prácticos relacionados con la garantía de la igualdad de derechos para el hombre y la mujer.

**Comité de Derechos Humanos. Observación general  
Nº 18: No discriminación  
(37º período de sesiones, 1989)**

1. La no discriminación, junto con la igualdad ante la ley y la igual protección de la ley sin ninguna discriminación constituye un principio básico y general relativo a la protección de los derechos humanos. Así, el párrafo 1 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece la obligación de cada Estado Parte de respetar y garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción, los derechos reconocidos en el Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional

o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. En virtud del artículo 26 todas las personas no solamente son iguales ante la ley y tienen derecho a igual protección de la ley, sino que también se prohíbe cualquier discriminación en virtud de la ley y garantiza a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

2. En efecto, la no discriminación constituye un principio tan básico que en el artículo 3 se establece la obligación de cada Estado Parte de garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de los derechos enunciados en el Pacto. Si bien el párrafo 1 del artículo 4 faculta a los Estados Partes para que en situaciones excepcionales adopten disposiciones que suspendan determinadas obligaciones contraídas en virtud del Pacto, ese mismo artículo exige, entre otras cosas, que dichas disposiciones no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social. Además, el párrafo 2 del artículo 20 impone a los Estados Partes la obligación de prohibir por ley toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación.

3. Debido a su carácter básico y general, el principio de no discriminación así como el de igualdad ante la ley y de igual protección de la ley a veces se establecen expresamente en artículos relacionados con determinadas categorías de derechos humanos. El párrafo 1 del artículo 14 establece que todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia y el párrafo 3 del mismo artículo dispone que durante el proceso toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las garantías mínimas enunciadas en los incisos a) a g) de este último párrafo. Análogamente, el artículo 25 prevé la igualdad de participación de todos los

ciudadanos en la vida pública, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2.

4. Corresponde a los Estados Partes decidir cuáles son las medidas apropiadas para la aplicación de las disposiciones pertinentes. Sin embargo, el Comité desea ser informado acerca de la naturaleza de tales medidas y de su conformidad con los principios de no discriminación y de igualdad ante la ley e igual protección de la ley.

5. El Comité desea señalar a la atención de los Estados Partes el hecho de que en ciertos casos el Pacto les exige expresamente que tomen medidas que garanticen la igualdad de derechos de las personas de que se trate. Por ejemplo, el párrafo 4 del artículo 23 estipula que los Estados Partes tomarán las medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y de responsabilidad de ambos esposos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del mismo. Las medidas que se adopten podrán ser de carácter legislativo, administrativo o de otro tipo, pero los Estados Partes tienen la obligación positiva de asegurarse de que los esposos tengan igualdad de derechos, como lo exige el Pacto. En lo que respecta a los niños, el artículo 24 dispone que todo niño, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado.

6. El Comité toma nota de que en el Pacto no se define el término “discriminación” ni se indica qué es lo que constituye discriminación. Sin embargo, en el artículo 1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial se establece que la expresión “discriminación racial” denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basadas en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos

y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública. De igual manera, en el artículo 1 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer se establece que la expresión “discriminación contra la mujer” denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

7. Si bien esas convenciones se refieren sólo a un tipo específico de discriminación, el Comité considera que el término “discriminación”, tal como se emplea en el Pacto, debe entenderse referido a toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas.

8. Sin embargo, el goce en condiciones de igualdad de los derechos y libertades no significa identidad de trato en toda circunstancia. A este respecto, las disposiciones del Pacto son explícitas. Por ejemplo, el párrafo 5 del artículo 6 prohíbe que se imponga la pena de muerte a personas de menos de 18 años de edad. El mismo párrafo prohíbe que se aplique dicha pena a las mujeres en estado de gravidez. De la misma manera, en el párrafo 3 del artículo 10 se requiere que los delincuentes menores estén separados de los adultos. Además, el artículo 25 garantiza determinados derechos políticos, estableciendo diferencias por motivos de ciudadanía y de edad.

9. Los informes de muchos Estados Partes contienen información tanto sobre medidas legislativas como administrativas y decisiones de los tribunales relacionadas con la protección contra la discriminación jurídica, pero suelen no incluir información que ponga de manifiesto una discriminación de hecho. Al informar sobre el párrafo 1 del artículo 2 y los artículos 3 y 26 del Pacto, los Estados Partes por lo general citan disposiciones de su constitución o de sus leyes sobre igualdad de oportunidades en lo que respecta a la igualdad de las personas. Si bien esta información es sin duda alguna útil, el Comité quisiera saber si sigue existiendo algún problema de discriminación de hecho, practicada ya sea por las autoridades públicas, la comunidad o por personas u órganos privados. El Comité desea ser informado acerca de las disposiciones legales y medidas administrativas encaminadas a reducir o eliminar tal discriminación.

10. El Comité desea también señalar que el principio de la igualdad exige algunas veces a los Estados Partes adoptar disposiciones positivas para reducir o eliminar las condiciones que originan o facilitan que se perpetúe la discriminación prohibida por el Pacto. Por ejemplo, en un Estado en el que la situación general de un cierto sector de su población impide u obstaculiza el disfrute de los derechos humanos por parte de esa población, el Estado debería adoptar disposiciones especiales para poner remedio a esa situación. Las medidas de ese carácter pueden llegar hasta otorgar, durante un tiempo, al sector de la población de que se trate un cierto trato preferencial en cuestiones concretas en comparación con el resto de la población. Sin embargo, en cuanto son necesarias para corregir la discriminación de hecho, esas medidas son una diferenciación legítima con arreglo al Pacto.

11. Tanto en el párrafo 1 del artículo 2 como en el artículo 26 se enumeran motivos de discriminación tales como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social. El Comité ha

observado que en algunas constituciones y leyes no se señalan todos los motivos por los que se prohíbe la discriminación, en la forma en que se enumeran en el párrafo 1 del artículo 2. Por lo tanto, el Comité desearía recibir información de los Estados Partes en cuanto al significado que revisten esas omisiones.

12. Si bien el artículo 2 del Pacto limita el ámbito de los derechos que han de protegerse contra la discriminación a los previstos en el Pacto, el artículo 26 no establece dicha limitación. Esto es, el artículo 26 declara que todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley; también dispone que la ley garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra la discriminación por cualquiera de los motivos en él enumerados. A juicio del Comité, el artículo 26 no se limita a reiterar la garantía ya prevista en el artículo 2 sino que establece en sí un derecho autónomo. Prohíbe la discriminación de hecho o de derecho en cualquier esfera sujeta a la normativa y la protección de las autoridades públicas. Por lo tanto, el artículo 26 se refiere a las obligaciones que se imponen a los Estados Partes en lo que respecta a sus leyes y la aplicación de sus leyes. Por consiguiente, al aprobar una ley, un Estado Parte debe velar por que se cumpla el requisito establecido en el artículo 26 de que el contenido de dicha ley no sea discriminatorio. Dicho de otro modo, la aplicación del principio de no discriminación del artículo 26 no se limita al ámbito de los derechos enunciados en el Pacto.

13. Por último, el Comité observa que no toda diferenciación de trato constituirá una discriminación, si los criterios para tal diferenciación son razonables y objetivos y lo que se persigue es lograr un propósito legítimo en virtud del Pacto.

**Comité de Derechos Humanos. Observación general  
Nº 28: Artículo 3 - La igualdad de derechos entre  
hombres y mujeres<sup>7</sup>  
(68º período de sesiones, 2000)**

1. El Comité ha decidido actualizar su observación general sobre el artículo 3 del Pacto y reemplazar la Observación general Nº 4 (13º período de sesiones, 1981), a la luz de la experiencia que ha adquirido en sus actividades en los veinte últimos años. La presente revisión tiene como objetivo considerar los importantes efectos de este artículo en cuanto al goce por la mujer de los derechos humanos amparados por el Pacto.

2. El artículo 3 explicita que todos los seres humanos deben disfrutar en pie de igualdad e íntegramente de todos los derechos previstos en el Pacto. Esta disposición no puede surtir plenamente sus efectos cuando se niega a alguien el pleno disfrute de cualquier derecho del Pacto en un pie de igualdad. En consecuencia, los Estados deben garantizar a hombres y mujeres por igual el disfrute de todos los derechos previstos en el Pacto.

3. En virtud de la obligación de garantizar a todas las personas los derechos reconocidos en el Pacto, establecida en los artículos 2 y 3, los Estados Partes deben adoptar todas las medidas necesarias para hacer posible el goce de estos derechos y que disfruten de ellos. Esas medidas comprenden las de eliminar los obstáculos que se interponen en el goce de esos derechos en condiciones de igualdad, dar instrucción a la población y a los funcionarios del Estado en materia de derechos humanos y ajustar la legislación interna a fin de dar efecto a las obligaciones enunciadas en el Pacto. El Estado Parte no sólo debe adoptar medidas de protección

---

7 Aprobada por el Comité en su 1834ª sesión (68º período de sesiones), celebrada el 29 de marzo de 2000.

sino también medidas positivas en todos los ámbitos a fin de dar poder a la mujer en forma efectiva e igualitaria. Los Estados Partes deben presentar información en cuanto al papel que efectivamente tiene la mujer en la sociedad a fin de que el Comité pueda evaluar qué medidas, además de las disposiciones puramente legislativas, se han tomado o deberán adoptarse para cumplir con esas obligaciones, hasta qué punto se ha avanzado, con qué dificultades se ha tropezado y qué se está haciendo para superarlas.

4. Los Estados Partes son responsables de asegurar el disfrute de los derechos en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna. Según los artículos 2 y 3, los Estados Partes deben adoptar todas las medidas que sean necesarias, incluida la prohibición de la discriminación por razones de sexo, para poner término a los actos discriminatorios, que obstan al pleno disfrute de los derechos, tanto en el sector público como en el privado.

5. La desigualdad que padecen las mujeres en el mundo en el disfrute de sus derechos está profundamente arraigada en la tradición, la historia y la cultura, incluso en las actitudes religiosas. El papel subordinado que tiene la mujer en algunos países queda de manifiesto por la elevada incidencia de selección prenatal por el sexo del feto y el aborto de fetos de sexo femenino. Los Estados Partes deben cerciorarse de que no se utilicen las actitudes tradicionales, históricas, religiosas o culturales como pretexto para justificar la vulneración del derecho de la mujer a la igualdad ante la ley y al disfrute en condiciones de igualdad de todos los derechos previstos en el Pacto. Los Estados Partes deberán presentar información adecuada acerca de aquellos aspectos de la tradición, la historia, las prácticas culturales y las actitudes religiosas que comprometan o puedan comprometer el cumplimiento del artículo 3 e indicar qué medidas han adoptado o se proponen adoptar para rectificar la situación.

6. Los Estados Partes, para cumplir la obligación enunciada en el artículo 3, deben tener en cuenta los factores

que obstan al igual disfrute por hombres y mujeres de cada uno de los derechos estipulados en el Pacto. Con el fin de que el Comité pueda tener una imagen cabal de la situación de la mujer en cada Estado Parte en lo que respecta al ejercicio de los derechos previstos en el Pacto, en la presente observación general se indican algunos de los factores que afectan al disfrute en pie de igualdad por la mujer de los derechos que prevé el Pacto y se indica el tipo de información que debe presentarse con respecto a esos derechos.

7. Es preciso proteger el disfrute en condiciones de igualdad de los derechos humanos por la mujer durante los estados de excepción (art. 4). Los Estados Partes que en tiempos de emergencia pública adopten medidas que suspendan las obligaciones que les incumben en virtud del Pacto, según se prevé en el artículo 4, deberán proporcionar información al Comité en cuanto a los efectos de esas medidas sobre la situación de la mujer y demostrar que no son discriminatorias.

8. La mujer está en situación particularmente vulnerable en tiempos de conflicto armado interno o internacional. Los Estados Partes deberán informar al Comité de todas las medidas adoptadas en situaciones de esa índole para proteger a la mujer de la violación, el secuestro u otras formas de violencia basada en el género.

9. Los Estados, al hacerse partes en el Pacto, contraen de conformidad con el artículo 3 el compromiso de garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en él; de conformidad con el artículo 5, nada de lo dispuesto en el Pacto puede ser interpretado en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos reconocidos en el artículo 3 o a limitarlos en formas no previstas por él. Tampoco podrá admitirse restricción o menoscabo del goce por la mujer en pie de igualdad de todos los derechos humanos fundamentales

reconocidos o vigentes en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.

10. Los Estados Partes, al presentar informes sobre el derecho a la vida, amparado en el artículo 6, deberán aportar datos respecto de las tasas de natalidad y el número de casos de muertes de mujeres en relación con el embarazo o el parto. Deberán también presentar datos desglosados por sexo acerca de las tasas de mortalidad infantil. Igualmente, deberán proporcionar información sobre las medidas que hubiesen adoptado para ayudar a la mujer a prevenir embarazos no deseados y para que no tengan que recurrir a abortos clandestinos que pongan en peligro su vida. Los Estados Partes deberán informar asimismo acerca de las medidas adoptadas para proteger a la mujer de prácticas que vulneran su derecho a la vida, como el infanticidio de niñas, la quema de viudas o los asesinatos por causa de dote. El Comité desea también información acerca de los efectos especiales que la pobreza y la privación tienen sobre la mujer y que pueden poner en peligro su vida.

11. El Comité, a fin de evaluar el cumplimiento del artículo 7 del Pacto, así como del artículo 24, en que se prevé la protección especial del niño, necesita información sobre las leyes y prácticas nacionales relativas a la violencia en el hogar y otros tipos de violencia contra la mujer, con inclusión de la violación. También necesita saber si el Estado Parte da a la mujer que ha quedado embarazada como consecuencia de una violación acceso al aborto en condiciones de seguridad. Los Estados Partes deberán asimismo presentar al Comité información acerca de las medidas para impedir el aborto o la esterilización forzados. Los Estados Partes en que exista la práctica de la mutilación genital, deberán presentar información acerca de su alcance y de las medidas adoptadas para erradicarla. La información proporcionada por los Estados Partes acerca de todas estas cuestiones deberá referirse también a las medidas de protección que

existan, incluyendo los recursos judiciales para proteger a la mujer cuyos derechos en virtud del artículo 7 hayan sido vulnerados.

12. Los Estados Partes, teniendo en cuenta sus obligaciones en virtud del artículo 8, deberán informar al Comité acerca de las medidas adoptadas para erradicar la trata de mujeres y niños dentro del país o fuera de sus fronteras, así como la prostitución forzada. Deberán también proporcionar información acerca de las medidas adoptadas para proteger a mujeres y niños, incluidos los extranjeros, de la esclavitud, encubierta entre otras cosas en la forma de servicios domésticos o servicios personales de otra índole. Los Estados Partes en que se recluta a las mujeres y a los niños y los Estados Partes que los reciben deberán proporcionar información acerca de las medidas adoptadas en los planos nacional o internacional para impedir que se vulneren los derechos de unas y otros.

13. Los Estados Partes deberán proporcionar información sobre las normas específicas que impongan a la mujer una forma de vestir en público. El Comité destaca que esas normas pueden entrañar una infracción de diversas disposiciones del Pacto, como el artículo 26, relativo a la no discriminación; el artículo 7 si se imponen castigos corporales por el incumplimiento de esa norma; el artículo 9 si el incumplimiento está sancionado con la privación de la libertad; el artículo 12 si la libertad de desplazamiento es objeto de una restricción de esa índole; el artículo 17, que garantiza a todos el derecho a una vida privada sin injerencias arbitrarias o ilegales; los artículos 18 y 19 si se obliga a la mujer a vestir en forma que no corresponda a su religión o a su libertad de expresión y, por último, el artículo 27 si la vestimenta exigida está en contradicción con la cultura a la que la mujer diga pertenecer.

14. En cuanto al artículo 9, los Estados Partes deberán presentar información acerca de las normas legales o las prácticas que priven a la mujer de su libertad en forma

arbitraria o desigual, como por ejemplo el confinamiento dentro de un lugar determinado (véase la Observación general N° 8, párr. 1).

15. Con respecto a los artículos 7 y 10, los Estados Partes deberían presentar toda la información que sea pertinente para asegurarse de que los derechos de las personas privadas de la libertad estén amparados en igualdad de condiciones para la mujer y para el hombre. En particular, los Estados Partes deberán indicar si mujeres y hombres están separados en las cárceles y si las mujeres son vigiladas únicamente por guardias de sexo femenino. Deberán informar también acerca del cumplimiento de la norma que obliga a separar a las acusadas jóvenes de las adultas y sobre cualquier diferencia de trato entre hombres y mujeres privados de su libertad como el acceso a programas de rehabilitación y educación y a visitas conyugales y familiares. Las mujeres embarazadas que estén privadas de libertad deben ser objeto de un trato humano y debe respetarse su dignidad inherente en todo momento y en particular durante el alumbramiento y el cuidado de sus hijos recién nacidos. Los Estados Partes deben indicar qué servicios tienen para garantizar lo que antecede y qué formas de atención médica y de salud ofrecen a esas madres y a sus hijos.

16. En cuanto al artículo 12, los Estados Partes deberán proporcionar información acerca de las disposiciones legislativas o las prácticas que restrinjan el derecho de la mujer a la libertad de circulación; por ejemplo, el ejercicio de atribuciones del marido sobre la esposa o atribuciones del padre sobre las hijas adultas y las exigencias de hecho o de derecho que impidan a la mujer viajar, como el consentimiento de un tercero para que se expida un pasaporte u otro tipo de documento de viaje a una mujer adulta. Los Estados Partes deben también informar acerca de las medidas adoptadas para eliminar tales leyes y prácticas y proteger a la mujer contra ellas e indicar, entre otras cosas, los recursos internos de que disponga (véase la Observación general N° 27, párrs. 6 y 18).

17. Los Estados Partes deben velar por que se reconozca a las mujeres extranjeras en condiciones de igualdad, el derecho a presentar argumentos contra su expulsión y a lograr que su situación sea revisada en la forma prevista en el artículo 13. En este contexto, las mujeres extranjeras deberán tener derecho a aducir argumentos basados en infracciones del Pacto que afecten concretamente a la mujer, como las mencionadas en los párrafos 10 y 11 supra.

18. Los Estados Partes deben presentar información que permitiera al Comité determinar si la mujer disfruta en condiciones de igualdad con el hombre del derecho a recurrir a los tribunales y a un proceso justo, previstos en el artículo 14. En particular, los Estados Partes deberán comunicar al Comité si existen disposiciones legislativas que impidan a la mujer el acceso directo y autónomo a los tribunales (véase la comunicación N° 202/1986, Ato del Avellanal c. el Perú, dictamen de 28 de octubre de 1988), si la mujer puede rendir prueba testimonial en las mismas condiciones que el hombre y si se han adoptado medidas para que la mujer tenga igual acceso a la asistencia letrada, particularmente en cuestiones de familia. Los Estados Partes deberán indicar en sus informes si hay ciertas categorías de mujeres a las que se niegue la presunción de inocencia a que se hace referencia en el párrafo 2 del artículo 14 y las medidas que se hayan adoptado para poner término a esa situación.

19. El derecho que enuncia el artículo 16 en el sentido de que todo ser humano tiene derecho en todas partes al reconocimiento de su personalidad jurídica es particularmente pertinente en el caso de la mujer, que suele verlo vulnerado en razón de su sexo o su estado civil. Este derecho supone que no se puede restringir en razón del estado civil o por otra causa discriminatoria la capacidad de la mujer para ejercer el derecho de propiedad, concertar un contrato o ejercer otros derechos civiles. Supone también que la mujer no puede ser tratada como un objeto que se entrega a su familia junto con la propiedad del marido difunto. Los Estados deben proporcionar

información acerca de las leyes o prácticas que impidan que la mujer sea tratada como persona jurídica de pleno derecho o actúe como tal, así como de las medidas adoptadas para erradicar las leyes o prácticas que permitan esa situación.

20. Los Estados Partes deben presentar información que permita al Comité evaluar los efectos de las leyes y prácticas que entraban el ejercicio por la mujer, en pie de igualdad con el hombre, del derecho a la vida privada y otros derechos amparados por el artículo 17. Constituye un ejemplo de esa situación el caso en que se tiene en cuenta la vida sexual de una mujer al decidir el alcance de sus derechos y de la protección que le ofrece la ley, incluida la protección contra la violación. Otro ámbito en que puede ocurrir que los Estados no respeten la vida privada de la mujer guarda relación con sus funciones reproductivas, como ocurre, por ejemplo, cuando se exige que el marido dé su autorización para tomar una decisión respecto de la esterilización, cuando se imponen requisitos generales para la esterilización de la mujer, como tener cierto número de hijos o cierta edad, o cuando los Estados imponen a los médicos y a otros funcionarios de salud la obligación de notificar los casos de mujeres que se someten a abortos. En esos casos, pueden estar en juego también otros derechos amparados en el Pacto, como los previstos en los artículos 6 y 7. También puede ocurrir que los particulares interfieran en la vida íntima de la mujer, como el caso de los empleadores que piden una prueba de embarazo antes de contratar a una mujer. Los Estados Partes deben presentar información acerca de las leyes y las acciones públicas y privadas que obstan al disfrute en pie de igualdad por la mujer de los derechos amparados por el artículo 17 y acerca de las medidas adoptadas para poner término a esas injerencias y ofrecer a la mujer protección al respecto.

21. Los Estados Partes deben adoptar medidas para velar por que la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión y la libertad de adoptar la religión o las creencias que uno elija, así como la libertad de cambiar de religión o creencia y

de expresarla, estén garantizadas y amparadas en la ley y en la práctica en las mismas condiciones y sin discriminación para el hombre y la mujer. Estas libertades, amparadas por el artículo 18, no deben ser objeto de más restricciones que las que autorice el Pacto y no deben quedar limitadas en virtud de, entre otras cosas, normas por las cuales haya que recabar la autorización de terceros o de la injerencia de padres, esposos, hermanos u otros para su ejercicio. No se puede invocar el artículo 18 para justificar la discriminación contra la mujer aduciendo la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; por lo tanto, los Estados Partes deberán proporcionar información acerca de la situación de la mujer en lo que toca a su libertad de pensamiento, conciencia y religión, e indicar qué medidas han adoptado o se proponen adoptar para erradicar y prevenir la vulneración de estas libertades respecto de la mujer y proteger sus derechos contra la discriminación.

22. En relación con el artículo 19, los Estados Partes deberán comunicar al Comité las leyes u otros factores que obstan para que la mujer ejerza en pie de igualdad los derechos protegidos en esa disposición. Habida cuenta de que la publicación y difusión de material obsceno y pornográfico que presente a mujeres y niñas como objetos de violencia o de tratos degradantes o inhumanos puede fomentar que las mujeres y niñas sean objeto de tratos de esa índole, los Estados Partes deberán proporcionar información acerca de las medidas legales que existan para restringir esa publicación o difusión.

23. Los Estados están obligados a reconocer el mismo trato al hombre y a la mujer con respecto al matrimonio de conformidad con el artículo 23, cuyo texto ha sido desarrollado en la Observación general N° 19 (1990). El hombre y la mujer tienen el derecho de contraer matrimonio únicamente en virtud de su libre y pleno consentimiento y los Estados están obligados a proteger el disfrute de ese derecho en pie de igualdad. Hay muchos factores que pueden obstar para que la mujer pueda tomar libremente la decisión de

casarse. Uno de ellos se refiere a la edad mínima para contraer matrimonio, que debería ser fijada por el Estado sobre la base de la igualdad de criterios para el hombre y la mujer. Esos criterios deben garantizar a la mujer la posibilidad de adoptar una decisión informada y exenta de coacción. En algunos Estados, un segundo factor puede consistir en que, según el derecho escrito o consuetudinario, un tutor, generalmente varón, sea quien consienta en el matrimonio en lugar de la propia mujer, con lo cual se impide a ésta la posibilidad de elegir libremente.

24. Otro factor que puede afectar al derecho de la mujer a contraer matrimonio únicamente en virtud de su libre y pleno consentimiento se refiere a la existencia de actitudes sociales que tienden a marginar a la mujer víctima de una violación y a ejercer presión sobre ella para que acepte casarse. Las leyes que exoneran al violador de responsabilidad penal o la atenúan si se casa con la víctima pueden también redundar en detrimento del derecho de la mujer a contraer matrimonio únicamente en virtud de su libre y pleno consentimiento. Los Estados Partes deben indicar si la circunstancia de casarse con la víctima constituye una causal de exoneración o atenuación de la responsabilidad penal y, en el caso en que la víctima es menor de edad, si en virtud de la violación se reduce la edad en que la víctima puede contraer matrimonio, especialmente en aquellos países en que la víctima de una violación tiene que soportar la marginación de la sociedad. Cuando los Estados imponen a la mujer restricciones para volver a contraer matrimonio que no se imponen al hombre es posible que se afecte un aspecto distinto del derecho a contraer matrimonio. Asimismo, el derecho a escoger el cónyuge puede estar restringido en virtud de leyes o prácticas que impidan que una mujer de una determinada religión se case con un hombre que profese una religión diferente o ninguna. Los Estados deben proporcionar información acerca de estas leyes y prácticas y de las medidas adoptadas para abolir las leyes y erradicar las prácticas que menoscaban el derecho de la mujer a contraer matrimonio únicamente en virtud

de su libre y pleno consentimiento. Cabe observar también que la igualdad de trato con respecto al derecho a contraer matrimonio significa que la poligamia es incompatible con ese principio. La poligamia atenta contra la dignidad de la mujer. Constituye, además, una discriminación inadmisibles a su respecto y debe en consecuencia, ser definitivamente abolida allí donde exista.

25. Los Estados Partes, a fin de cumplir las obligaciones que les impone el párrafo 4 del artículo 23, deben cerciorarse de que el régimen matrimonial estipule la igualdad de derechos y obligaciones de los dos cónyuges con respecto a la custodia y el cuidado de los hijos, su educación religiosa y moral, la posibilidad de transmitirles la nacionalidad de los padres y la propiedad o administración de los bienes, sean estos comunes o de propiedad exclusiva de uno de los cónyuges. Los Estados Partes, donde ello sea necesario, deberán revisar su legislación a fin de que la mujer casada tenga los mismos derechos que el hombre con respecto a la propiedad y administración de esos bienes. Deberán cerciorarse asimismo de que no haya discriminación por razones de sexo en relación con la adquisición o la pérdida de la nacionalidad en razón del matrimonio, los derechos de residencia y el derecho de cada cónyuge a seguir utilizando su propio apellido o a participar en pie de igualdad en la elección de un nuevo apellido. La igualdad en el matrimonio significa que marido y mujer deben participar en un pie de igualdad en las responsabilidades y en la autoridad que se ejerza dentro de la familia.

26. Los Estados Partes deben velar asimismo por que se respete la igualdad con respecto a la disolución del matrimonio, lo cual excluye la posibilidad del repudio. Las causales de divorcio y anulación deben ser iguales para hombres y mujeres, al igual que las decisiones respecto de la división de los bienes, la pensión alimenticia y la custodia de los hijos. La determinación de la necesidad de mantener contacto entre los hijos y el progenitor al que no se haya confiado su custodia

debe obedecer a consideraciones de igualdad. La mujer debe asimismo tener los mismos derechos que el hombre respecto de la herencia cuando la disolución del matrimonio obedece al fallecimiento de uno de los cónyuges.

27. Al dar efecto al reconocimiento de la familia en el contexto del artículo 23, es importante aceptar el concepto de las diversas formas de familia, con inclusión de las parejas no casadas y sus hijos y de las familias monoparentales y sus hijos, así como de velar por la igualdad de trato de la mujer en esos contextos (véase la Observación general N° 19, párr. 2). La familia monoparental suele consistir en una mujer soltera que tiene a su cargo uno o más hijos, y los Estados Partes deberán describir las medidas de apoyo que existan para que pueda cumplir sus funciones de progenitora en condiciones de igualdad con el hombre que se encuentre en situación similar.

28. La obligación de los Estados Partes de proteger a los niños (art. 24) debe cumplirse en condiciones de igualdad respecto de los varones y las mujeres. Los Estados Partes deben indicar qué medidas han adoptado para velar por que las niñas sean objeto del mismo trato que los niños en cuanto a la educación, la alimentación y la atención de salud y presentar al Comité datos desglosados por sexo a este respecto. Los Estados Partes deben erradicar, por conducto de la legislación y de cualesquiera otras medidas adecuadas, todas las prácticas culturales o religiosas que comprometan la libertad y el bienestar de las niñas.

29. El derecho a participar en la vida pública no se materializa plenamente y en condiciones de igualdad en todas partes. Los Estados Partes deberán cerciorarse de que la ley garantice a la mujer los derechos contenidos en el artículo 25 en pie de igualdad con el hombre y adoptar medidas eficaces y positivas, incluida las medidas necesarias de discriminación inversa, para promover y asegurar la participación de la mujer en los asuntos públicos y en el ejercicio de cargos públicos. Las medidas efectivas que adopten los Estados Partes para velar

por que todas las personas con derecho a voto puedan ejercerlo no deben discriminar por razones de sexo. El Comité pide a los Estados Partes que presenten información estadística acerca del porcentaje de mujeres que desempeñan cargos de elección pública, con inclusión del poder legislativo y de altos cargos en la administración pública y el poder judicial.

30. La discriminación contra la mujer suele estar íntimamente vinculada con la discriminación por otros motivos como la raza, el color, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. Los Estados Partes deberán tener en cuenta la forma concreta en que algunos casos de discriminación por otros motivos afectan en particular a la mujer e incluir información acerca de las medidas adoptadas para contrarrestar esos efectos.

31. En virtud del derecho a la igualdad ante la ley y a la no discriminación, amparado por el artículo 26, los Estados deben tomar medidas contra la discriminación por agentes públicos y privados en todos los ámbitos. La discriminación contra la mujer en las leyes de seguridad social (comunicaciones Nos. 172/84, Broeks c. los Países Bajos, dictamen de 9 de abril de 1987; 182/84, Zwaan de Vries c. los Países Bajos, dictamen de 9 de abril de 1987; 218/1986, Vos c. los Países Bajos, dictamen de 29 de marzo de 1989), así como en el ámbito de la ciudadanía o en el de los derechos de los extranjeros en un país (comunicación N° 035/1978, Aumeeruddy-Cziffra y otros c. Mauricio, dictamen de 9 de abril de 1981), constituye una infracción del artículo 26. La comisión de los llamados “crímenes de honor” que permanecen impunes constituye una violación grave del Pacto y, en particular, de los artículos 6, 14 y 26. Las leyes que imponen penas más severas a la mujer que al hombre en caso de adulterio u otros delitos infringen también el requisito de la igualdad de trato. Al examinar informes de Estados Partes, el Comité ha observado también en muchos casos que hay una gran proporción de mujeres que trabajan en ámbitos no amparados por la legislación

laboral y que las costumbres y tradiciones imperantes discriminan contra la mujer, especialmente en cuanto a las posibilidades de un empleo mejor remunerado y al derecho a igual remuneración por un trabajo de igual valor. Los Estados Partes deberán revisar su legislación y sus prácticas y tomar la iniciativa en la aplicación de todas las medidas que sean necesarias para erradicar la discriminación contra la mujer en todas las materias prohibiendo, por ejemplo, la discriminación por particulares en ámbitos tales como el empleo, la educación, la actividad política y el suministro de alojamiento, bienes o servicios. Los Estados Partes deberán informar acerca de estas medidas, así como de los recursos que pueden utilizar las víctimas de discriminación de esa índole.

32. Los derechos de que disfrutaban los miembros de las minorías con arreglo al artículo 27 del Pacto respecto de su idioma, cultura y religión no autorizan a un Estado, a un grupo o una persona a vulnerar el derecho de la mujer al disfrute en igualdad de condiciones de todos los derechos amparados por el Pacto, incluido el que se refiere a la igual protección de la ley. Los Estados deberán informar acerca de la legislación o las prácticas administrativas relativas a la pertenencia a una comunidad minoritaria que pudieran constituir una infracción contra la igualdad de los derechos de la mujer con arreglo al Pacto (comunicación N° 24/1977, Lovelace c. el Canadá, dictamen de julio de 1981) y acerca de las medidas que hayan adoptado o se propongan adoptar para garantizar a hombres y mujeres el disfrute en condiciones de igualdad de todos los derechos civiles y políticos consagrados en el Pacto. De la misma manera, los Estados Partes deberán informar acerca de las medidas adoptadas para cumplir con estas obligaciones en relación con las prácticas religiosas o culturales de comunidades minoritarias que afecten a los derechos de la mujer. Los Estados Partes deben prestar atención en sus informes a la contribución que aporte la mujer a la vida cultural de su comunidad.

**Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general N° 14:  
El derecho al disfrute más alto posible de salud  
(artículo 12) (22° período de sesiones, 2000)**

1. La salud es un derecho humano fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos. Todo ser humano tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud que le permita vivir dignamente. La efectividad del derecho a la salud se puede alcanzar mediante numerosos procedimientos complementarios, como la formulación de políticas en materia de salud, la aplicación de los programas de salud elaborados por la Organización Mundial de la Salud (OMS) o la adopción de instrumentos jurídicos concretos. Además, el derecho a la salud abarca determinados componentes aplicables en virtud de la ley<sup>8</sup>.

2. Numerosos instrumentos de derecho internacional reconocen el derecho del ser humano a la salud. En el párrafo 1 del artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos se afirma que “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales contiene el artículo más exhaustivo del derecho internacional de los derechos humanos sobre el derecho a la salud. En virtud del párrafo 1 del artículo 12 del Pacto, los Estados Partes reconocen “el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”, mientras que en el párrafo 2 del artículo 12 se indican, a título de ejemplo, diversas “medidas que deberán adoptar los Estados Partes... a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho”. Además,

---

<sup>8</sup> Por ejemplo, el principio de no discriminación respecto de los establecimientos, bienes y servicios de salud es legalmente aplicable en muchas jurisdicciones nacionales.

el derecho a la salud se reconoce, en particular, en el inciso iv) del apartado e) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, de 1965; en el apartado f) del párrafo 1 del artículo 11 y el artículo 12 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, de 1979; así como en el artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño, de 1989. Varios instrumentos regionales de derechos humanos, como la Carta Social Europea de 1961 en su forma revisada (art. 11), la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, de 1981 (art. 16), y el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1988 (art. 10), también reconocen el derecho a la salud. Análogamente, el derecho a la salud ha sido proclamado por la Comisión de Derechos Humanos<sup>9</sup>, así como también en la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993 y en otros instrumentos internacionales<sup>10</sup>.

3. El derecho a la salud está estrechamente vinculado con el ejercicio de otros derechos humanos y depende de esos derechos, que se enuncian en la Carta Internacional de Derechos, en particular el derecho a la alimentación, a la vivienda, al trabajo, a la educación, a la dignidad humana, a la vida, a la no discriminación, a la igualdad, a no ser sometido a torturas, a la vida privada, al acceso a la información y a la libertad de asociación, reunión y circulación. Esos y otros derechos y libertades abordan los componentes integrales del derecho a la salud.

---

<sup>9</sup> En su resolución 1989/11.

<sup>10</sup> Los Principios para la protección de los enfermos mentales y para el mejoramiento de la atención de la salud mental, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1991 (resolución 46/119), y la Observación general N° 5 del Comité sobre personas con discapacidad se aplican a los enfermos mentales; el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, celebrada en El Cairo en 1994, y la Declaración y Programa de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, contienen definiciones de la salud reproductiva y de la salud de la mujer.

4. Al elaborar el artículo 12 del Pacto, la Tercera Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas no adoptó la definición de la salud que figura en el preámbulo de la Constitución de la OMS, que concibe la salud como “un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente como ausencia de afecciones o enfermedades”. Sin embargo, la referencia que en el párrafo 1 del artículo 12 del Pacto se hace al “más alto nivel posible de salud física y mental” no se limita al derecho a la atención de la salud. Por el contrario, el historial de la elaboración y la redacción expresa del párrafo 2 del artículo 12 reconoce que el derecho a la salud abarca una amplia gama de factores socioeconómicos que promueven las condiciones merced a las cuales las personas pueden llevar una vida sana, y hace ese derecho extensivo a los factores determinantes básicos de la salud, como la alimentación y la nutrición, la vivienda, el acceso a agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, condiciones de trabajo seguras y sanas y un medio ambiente sano.

5. El Comité es consciente de que para millones de personas en todo el mundo el pleno disfrute del derecho a la salud continúa siendo un objetivo remoto. Es más, en muchos casos, sobre todo por lo que respecta a las personas que viven en la pobreza, ese objetivo es cada vez más remoto. El Comité es consciente de que los formidables obstáculos estructurales y de otra índole resultantes de factores internacionales y otros factores fuera del control de los Estados impiden la plena realización del artículo 12 en muchos Estados Partes.

6. Con el fin de ayudar a los Estados Partes a aplicar el Pacto y cumplir sus obligaciones en materia de presentación de informes, esta observación general se centra en el contenido normativo del artículo 12 (parte I), en las obligaciones de los Estados Partes (parte II), en las violaciones (parte III) y en la aplicación en el plano nacional (parte IV), mientras que la parte V versa sobre las obligaciones de actores distintos de los Estados Partes. La observación general se basa en

la experiencia adquirida por el Comité en el examen de los informes de los Estados Partes a lo largo de muchos años.

## **1. Contenido normativo del artículo 12**

7. El párrafo 1 del artículo 12 define el derecho a la salud, y el párrafo 2 del artículo 12 da algunos ejemplos de las obligaciones contraídas por los Estados Partes.

8. El derecho a la salud no debe entenderse como un derecho a estar *sano*. El derecho a la salud entraña libertades y derechos. Entre las libertades figura el derecho a controlar su salud y su cuerpo, con inclusión de la libertad sexual y genésica, y el derecho a no padecer injerencias, como el derecho a no ser sometido a torturas ni a tratamientos y experimentos médicos no consensuales. En cambio, entre los derechos figura el relativo a un sistema de protección de la salud que brinde a las personas oportunidades iguales para disfrutar del más alto nivel posible de salud.

9. El concepto del “más alto nivel posible de salud”, a que se hace referencia en el párrafo 1 del artículo 12, tiene en cuenta tanto las condiciones biológicas y socioeconómicas esenciales de la persona como los recursos con que cuenta el Estado. Existen varios aspectos que no pueden abordarse únicamente desde el punto de vista de la relación entre el Estado y los individuos; en particular, un Estado no puede garantizar la buena salud ni puede brindar protección contra todas las causas posibles de la mala salud del ser humano. Así, los factores genéticos, la propensión individual a una afección y la adopción de estilos de vida malsanos o arriesgados suelen desempeñar un papel importante en lo que respecta a la salud de la persona. Por lo tanto, el derecho a la salud debe entenderse como un derecho al disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar el más alto nivel posible de salud.

10. Desde la adopción de los dos Pactos internacionales de las Naciones Unidas en 1966, la situación mundial de la

salud se ha modificado de manera espectacular, al paso que el concepto de la salud ha experimentado cambios importantes en cuanto a su contenido y alcance. Se están teniendo en cuenta más elementos determinantes de la salud, como la distribución de los recursos y las diferencias basadas en la perspectiva de género. Una definición más amplia de la salud también tiene en cuenta inquietudes de carácter social, como las relacionadas con la violencia o el conflicto armado<sup>11</sup>. Es más, enfermedades anteriormente desconocidas, como el virus de la inmunodeficiencia humana y el síndrome de la inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA), y otras enfermedades, como el cáncer, han adquirido mayor difusión, así como el rápido crecimiento de la población mundial, han opuesto nuevos obstáculos al ejercicio del derecho a la salud, lo que ha de tenerse en cuenta al interpretar el artículo 12.

11. El Comité interpreta el derecho a la salud, definido en el apartado 1 del artículo 12, como un derecho inclusivo que no sólo abarca la atención de salud oportuna y apropiada sino también los principales factores determinantes de la salud, como el acceso al agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, el suministro adecuado de alimentos sanos, una nutrición adecuada, una vivienda adecuada, condiciones sanas en el trabajo y el medio ambiente, y acceso a la educación e información sobre cuestiones relacionadas con la salud, incluida la salud sexual y reproductiva. Otro aspecto importante es la participación de la población en todo el proceso de adopción de decisiones sobre las cuestiones relacionadas con la salud en los planos comunitario, nacional e internacional.

12. El derecho a la salud en todas sus formas y a todos los niveles abarca los siguientes elementos esenciales

---

<sup>11</sup> Artículo 3 común a los Convenios de Ginebra relativos a la protección de las víctimas de la guerra (1949); apartado a) del párrafo 2 del artículo 75 del Protocolo adicional I relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (1977); apartado a) del artículo 4 del Protocolo adicional II relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (1977).

e interrelacionados, cuya aplicación dependerá de las condiciones prevalecientes en un determinado Estado Parte:

a) *Disponibilidad*. Cada Estado Parte deberá contar con un número suficiente de establecimientos, bienes y servicios públicos de salud y centros de atención de la salud, así como de programas. La naturaleza precisa de los establecimientos, bienes y servicios dependerá de diversos factores, en particular el nivel de desarrollo del Estado Parte. Con todo, esos servicios incluirán los factores determinantes básicos de la salud, como agua limpia potable y condiciones sanitarias adecuadas, hospitales, clínicas y demás establecimientos relacionados con la salud, personal médico y profesional capacitado y bien remunerado habida cuenta de las condiciones que existen en el país, así como los medicamentos esenciales definidos en el Programa de Acción sobre medicamentos esenciales de la OMS<sup>12</sup>.

b) *Accesibilidad*. Los establecimientos, bienes y servicios de salud<sup>13</sup> deben ser accesibles a todos, sin discriminación alguna, dentro de la jurisdicción del Estado Parte. La accesibilidad presenta cuatro dimensiones superpuestas:

*No discriminación*: los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles, de hecho y de derecho, a los sectores más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna por cualquiera de los motivos prohibidos<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Véase la Lista modelo de medicamentos esenciales de la OMS, revisada en diciembre de 1999, Información sobre medicamentos de la OMS, vol. 13, N° 4, 1999.

<sup>13</sup> Salvo que se estipule expresamente otra cosa al respecto, toda referencia en esta observación general a los establecimientos, bienes y servicios de salud abarca los factores determinantes esenciales de la salud a que se hace referencia en los párrafos 11 y 12 a) de esta observación general.

<sup>14</sup> Véanse los párrafos 18 y 19 de esta observación general.

*Accesibilidad física:* los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán estar al alcance geográfico de todos los sectores de la población, en especial los grupos vulnerables o marginados, como las minorías étnicas y poblaciones indígenas, las mujeres, los niños, los adolescentes, las personas mayores, las personas con discapacidades y las personas con VIH/SIDA. La accesibilidad también implica que los servicios médicos y los factores determinantes básicos de la salud, como el agua limpia potable y los servicios sanitarios adecuados, se encuentran a una distancia geográfica razonable, incluso en lo que se refiere a las zonas rurales. Además, la accesibilidad comprende el acceso adecuado a los edificios para las personas con discapacidades.

*Accesibilidad económica (asequibilidad):* los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán estar al alcance de todos. Los pagos por servicios de atención de la salud y servicios relacionados con los factores determinantes básicos de la salud deberán basarse en el principio de la equidad, a fin de asegurar que esos servicios, sean públicos o privados, estén al alcance de todos, incluidos los grupos socialmente desfavorecidos. La equidad exige que sobre los hogares más pobres no recaiga una carga desproporcionada, en lo que se refiere a los gastos de salud, en comparación con los hogares más ricos.

*Acceso a la información:* ese acceso comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información e ideas<sup>15</sup> acerca de las cuestiones relacionadas con la salud. Con todo, el acceso a la información no debe menoscabar el derecho de que los datos personales relativos a la salud sean tratados con confidencialidad.

---

<sup>15</sup> Véase el párrafo 2 del artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En esta observación general se hace especial hincapié en el acceso a la información debido a la importancia particular de esta cuestión en relación con la salud.

- c) *Aceptabilidad*. Todos los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser respetuosos de la ética médica y culturalmente apropiados, es decir respetuosos de la cultura de las personas, las minorías, los pueblos y las comunidades, a la par que sensibles a los requisitos del género y el ciclo de vida, y deberán estar concebidos para respetar la confidencialidad y mejorar el estado de salud de las personas de que se trate.
- d) *Calidad*. Además de aceptables desde el punto de vista cultural, los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser también apropiados desde el punto de vista científico y médico y ser de buena calidad. Ello requiere, entre otras cosas, personal médico capacitado, medicamentos y equipo hospitalario científicamente aprobados y en buen estado, agua limpia potable y condiciones sanitarias adecuadas.

13. La lista incompleta de ejemplos que figura en el párrafo 2 del artículo 12 sirve de orientación para definir las medidas que deben adoptar los Estados. En dicho párrafo se dan algunos ejemplos genéricos de las medidas que se pueden adoptar a partir de la definición amplia del derecho a la salud que figura en el párrafo 1 del artículo 12, con la consiguiente ilustración del contenido de ese derecho, según se señala en los párrafos siguientes<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> En las publicaciones y la práctica acerca del derecho a la salud, se mencionan con frecuencia tres niveles de atención de la salud, a saber: *la atención primaria de la salud*, que versa esencialmente sobre las enfermedades comunes y relativamente leves y es prestada por los profesionales de la salud y/o los médicos generalmente capacitados que prestan servicios dentro de la comunidad a un precio relativamente bajo; *la atención secundaria de la salud* prestada en centros, por lo general hospitales, que se relaciona esencialmente con enfermedades leves o enfermedades graves relativamente comunes que no se pueden tratar en el plano comunitario y requieren la intervención de profesionales de la salud y médicos especialmente capacitados, equipo especial y, en ocasiones, atenciones hospitalarias de los pacientes a un costo relativamente más alto; *la atención terciaria de la salud* dispensada en unos pocos centros, que se ocupa esencialmente de un número reducido de enfermedades leves o graves que requieren la intervención de profesionales y médicos especialmente capacitados, así como equipo especial, y es con frecuencia relativamente cara. Puesto

## **Apartado a) del párrafo 2 del artículo 12 - El derecho la salud materna, infantil y reproductiva**

14. La disposición relativa a “la reducción de la mortinatalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños” (apartado a) del párrafo 2 del artículo 12)<sup>17</sup> se puede entender en el sentido de que es preciso adoptar medidas para mejorar la salud infantil y materna, los servicios de salud sexuales y genésicos, incluido el acceso a la planificación de la familia, la atención anterior y posterior al parto<sup>18</sup>, los servicios obstétricos de urgencia y el acceso a la información, así como a los recursos necesarios para actuar con arreglo a esa información<sup>19</sup>.

---

que las modalidades de atención primaria, secundaria y terciaria de la salud se superponen con frecuencia y están a menudo interrelacionadas entre sí, el uso de esta tipología no facilita invariablemente criterios de distinción suficientes que sean de utilidad para evaluar los niveles de atención de la salud que los Estados Partes deben garantizar, por lo que es de escasa utilidad para comprender el contenido normativo del artículo 12.

<sup>17</sup> Según la OMS, la tasa de mortinatalidad ya no suele utilizarse; en sustitución de ella se utilizan las tasas de mortalidad infantil y de niños menores de 5 años.

<sup>18</sup> El término *prenatal* significa existente o presente antes del nacimiento. (En las estadísticas médicas, el período comienza con la terminación de las 28 semanas de gestación y termina, según las distintas definiciones, entre una y cuatro semanas antes del nacimiento); por el contrario, el término *neonatal* abarca el período correspondiente a las cuatro primeras semanas después del nacimiento; mientras que el término *postnatal* se refiere a un acontecimiento posterior al nacimiento. En esta observación general se utilizan exclusivamente los términos prenatal y postnatal, que son más genéricos.

<sup>19</sup> La salud genésica significa que la mujer y el hombre están en libertad para decidir si desean reproducirse y en qué momento, y tienen el derecho de estar informados y tener acceso a métodos de planificación familiar seguros, eficaces, asequibles y aceptables de su elección, así como el derecho de acceso a los pertinentes servicios de atención de la salud que, por ejemplo, permitirán a la mujer pasar sin peligros las etapas de embarazo y parto.

## **Apartado b) del párrafo 2 del artículo 12 - El derecho a la higiene del trabajo y del medio ambiente**

15. “El mejoramiento de todos los aspectos de la higiene ambiental e industrial” (apartado b) del párrafo 2 del artículo 12) entraña, en particular, la adopción de medidas preventivas en lo que respecta a los accidentes laborales y enfermedades profesionales; la necesidad de velar por el suministro adecuado de agua limpia potable y la creación de condiciones sanitarias básicas; la prevención y reducción de la exposición de la población a sustancias nocivas tales como radiaciones y sustancias químicas nocivas u otros factores ambientales perjudiciales que afectan directa o indirectamente a la salud de los seres humanos<sup>20</sup>. Además, la higiene industrial aspira a reducir al mínimo, en la medida en que ello sea razonablemente viable, las causas de los peligros para la salud resultantes del medio ambiente laboral<sup>21</sup>. Además, el apartado b) del párrafo 2 del artículo 12 abarca la cuestión relativa a la vivienda adecuada y las condiciones de trabajo higiénicas y seguras, el suministro adecuado de alimentos y una nutrición apropiada, y disuade el uso indebido de alcohol y tabaco y el consumo de estupefacientes y otras sustancias nocivas.

---

<sup>20</sup> A este respecto, el Comité toma nota del principio 1 de la Declaración de Estocolmo de 1972, en el que se afirma que “el hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar”, así como de la evolución reciente del derecho internacional, en particular la resolución 45/94 de la Asamblea General sobre la necesidad de asegurar un medio ambiente sano para el bienestar de las personas; del principio 1 de la Declaración de Río de Janeiro; de los instrumentos regionales de derechos humanos y del artículo 10 del Protocolo de San Salvador a la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

<sup>21</sup> Párrafo 2 del artículo 4 del Convenio N° 155 de la OIT.

**Apartado c) del párrafo 2 del artículo 12 - El derecho a la prevención y el tratamiento de enfermedades, y la lucha contra ellas**

16. “La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas” (apartado c) del párrafo 2 del artículo 12) exigen que se establezcan programas de prevención y educación para hacer frente a las preocupaciones de salud que guardan relación con el comportamiento, como las enfermedades de transmisión sexual, en particular el VIH/SIDA, y las que afectan de forma adversa a la salud sexual y genésica, y se promuevan los factores sociales determinantes de la buena salud, como la seguridad ambiental, la educación, el desarrollo económico y la igualdad de género. El derecho a tratamiento comprende la creación de un sistema de atención médica urgente en los casos de accidentes, epidemias y peligros análogos para la salud, así como la prestación de socorro en casos de desastre y de ayuda humanitaria en situaciones de emergencia. La lucha contra las enfermedades tiene que ver con los esfuerzos individuales y colectivos de los Estados para facilitar, entre otras cosas, las tecnologías pertinentes, el empleo y la mejora de la vigilancia epidemiológica y la reunión de datos desglosados, la ejecución o ampliación de programas de vacunación y otras estrategias de lucha contra las enfermedades infecciosas.

**Apartado d) del párrafo 2 del artículo 12 - El derecho a establecimientos, bienes y servicios de salud<sup>22</sup>**

17. “La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad” (apartado d) del párrafo 2 del artículo 12), tanto física como mental, incluye el acceso igual y oportuno a los servicios de salud básicos preventivos, curativos y de rehabilitación,

---

<sup>22</sup> Véase el apartado b) del párrafo 12 y la nota 8 *supra*.

así como a la educación en materia de salud; programas de reconocimientos periódicos; tratamiento apropiado de enfermedades, afecciones, lesiones y discapacidades frecuentes, preferiblemente en la propia comunidad; el suministro de medicamentos esenciales, y el tratamiento y atención apropiados de la salud mental. Otro aspecto importante es la mejora y el fomento de la participación de la población en la prestación de servicios médicos preventivos y curativos, como la organización del sector de la salud, el sistema de seguros y, en particular, la participación en las decisiones políticas relativas al derecho a la salud, adoptadas en los planos comunitario y nacional.

### **Artículo 12 - Temas especiales de alcance general No discriminación e igualdad de trato**

18. En virtud de lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 2 y en el artículo 3, el Pacto prohíbe toda discriminación en lo referente al acceso a la atención de la salud y los factores determinantes básicos de la salud, así como a los medios y derechos para conseguirlo, por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o posición social, situación económica, lugar de nacimiento, impedimentos físicos o mentales, estado de salud (incluidos el VIH/SIDA), orientación sexual y situación política, social o de otra índole que tengan por objeto o por resultado la invalidación o el menoscabo de la igualdad de goce o el ejercicio del derecho a la salud. El Comité señala que se pueden aplicar muchas medidas, como las relacionadas con la mayoría de las estrategias y los programas destinados a eliminar la discriminación relacionada con la salud, con consecuencias financieras mínimas merced a la promulgación, modificación o revocación de leyes o a la difusión de información.

El Comité recuerda el párrafo 12 de la Observación general N° 3 en el que se afirma que incluso en situaciones de limitaciones graves de recursos es preciso proteger a los miembros vulnerables de la sociedad mediante la aprobación de programas especiales de relativo bajo costo.

19. En cuanto al derecho a la salud, es preciso hacer hincapié en la igualdad de acceso a la atención de la salud y a los servicios de salud. Los Estados tienen la obligación especial de proporcionar seguro médico y los centros de atención de la salud necesarios a quienes carezcan de medios suficientes, y, al garantizar la atención de la salud y proporcionar servicios de salud, impedir toda discriminación basada en motivos internacionalmente prohibidos, en especial por lo que respecta a las obligaciones fundamentales del derecho a la salud<sup>23</sup>. Una asignación inadecuada de recursos para la salud puede dar lugar a una discriminación que tal vez no sea manifiesta. Por ejemplo, las inversiones no deben favorecer desproporcionadamente a los servicios curativos caros que suelen ser accesibles únicamente a una pequeña fracción privilegiada de la población, en detrimento de la atención primaria y preventiva de salud en beneficio de una parte mayor de la población.

### **La perspectiva de género**

20. El Comité recomienda que los Estados incorporen la perspectiva de género en sus políticas, planificación, programas e investigaciones en materia de salud a fin de promover mejor la salud de la mujer y el hombre. Un enfoque basado en la perspectiva de género reconoce que los factores biológicos y socioculturales ejercen una influencia importante en la salud del hombre y la mujer. La desagregación, según el sexo, de los datos socioeconómicos y los datos relativos a la salud es indispensable para determinar y subsanar las desigualdades en lo referente a la salud.

---

<sup>23</sup> Para las obligaciones fundamentales, véanse los párrafos 43 y 44 de la presente observación general.

## **La mujer y el derecho a la salud**

21. Para suprimir la discriminación contra la mujer es preciso elaborar y aplicar una amplia estrategia nacional con miras a la promoción del derecho a la salud de la mujer a lo largo de toda su vida. Esa estrategia debe prever en particular las intervenciones con miras a la prevención y el tratamiento de las enfermedades que afectan a la mujer, así como políticas encaminadas a proporcionar a la mujer acceso a una gama completa de atenciones de la salud de alta calidad y al alcance de ella, incluidos los servicios en materia sexual y reproductiva. Un objetivo importante deberá consistir en la reducción de los riesgos que afectan a la salud de la mujer, en particular la reducción de las tasas de mortalidad materna y la protección de la mujer contra la violencia en el hogar. El ejercicio del derecho de la mujer a la salud requiere que se supriman todas las barreras que se oponen al acceso de la mujer a los servicios de salud, educación e información, en particular en la esfera de la salud sexual y reproductiva. También es importante adoptar medidas preventivas, promocionales y correctivas para proteger a la mujer contra las prácticas y normas culturales tradicionales perniciosas que le deniegan sus derechos genésicos.

## **Los niños y adolescentes**

22. En el apartado a) del párrafo 2 del artículo 12 se pone de manifiesto la necesidad de adoptar medidas para reducir la mortinatalidad y la mortalidad infantil y promover el sano desarrollo de los niños. En los ulteriores instrumentos internacionales de derechos humanos se reconoce que los niños y los adolescentes tienen derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud y al acceso a centros de tratamiento de enfermedades<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Párrafo 1 del artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

En la Convención sobre los Derechos del Niño se exhorta a los Estados a que garanticen el acceso a los servicios esenciales de salud para el niño y su familia, incluida la atención anterior y posterior al parto de la madre. La Convención vincula esos objetivos con el acceso a la información, respetuosa del niño, sobre prevención y fomento de la salud y la prestación de ayuda a las familias y comunidades para poner en práctica esas medidas. La aplicación del principio de no discriminación requiere que tanto las niñas como los niños tengan igual acceso a una alimentación adecuada, un entorno seguro y servicios de salud física y mental. Es preciso adoptar medidas eficaces y apropiadas para dar al traste con las perniciosas prácticas tradicionales que afectan a la salud de los niños, en especial de las niñas, entre las que figuran el matrimonio precoz, las mutilaciones sexuales femeninas y la alimentación y el cuidado preferentes de los niños varones<sup>25</sup>. Es preciso dar a los niños con discapacidades la oportunidad de disfrutar de una vida satisfactoria y decente y participar en las actividades de su comunidad.

23. Los Estados Partes deben proporcionar a los adolescentes un entorno seguro y propicio que les permita participar en la adopción de decisiones que afectan a su salud, adquirir experiencia, tener acceso a la información adecuada, recibir consejos y negociar sobre las cuestiones que afectan a su salud. El ejercicio del derecho a la salud de los adolescentes depende de una atención respetuosa de la salud de los jóvenes que tiene en cuenta la confidencialidad y la vida privada y prevé el establecimiento de servicios adecuados de salud sexual y reproductiva.

24. La consideración primordial en todos los programas y políticas con miras a garantizar el derecho a la salud del niño y el adolescente será el interés superior del niño y el adolescente.

---

<sup>25</sup> Véase la resolución WHA 47.10 de la Asamblea Mundial de la Salud titulada "Salud de la madre y el niño y planificación de la familia: prácticas tradicionales nocivas para la salud de las mujeres y los niños, de 1994.

## **Personas mayores**

25. En lo que se refiere al ejercicio del derecho a la salud de las personas mayores, el Comité, conforme a lo dispuesto en los párrafos 34 y 35 de la Observación general N° 6 (1995), reafirma la importancia de un enfoque integrado de la salud que abarque la prevención, la curación y la rehabilitación. Esas medidas deben basarse en reconocimientos periódicos para ambos sexos; medidas de rehabilitación física y psicológica destinadas a mantener la funcionalidad y la autonomía de las personas mayores; y la prestación de atenciones y cuidados a los enfermos crónicos y en fase terminal, ahorrándoles dolores evitables y permitiéndoles morir con dignidad.

## **Personas con discapacidades**

26. El Comité reafirma lo enunciado en el párrafo 34 de su Observación general N° 5, en el que se aborda la cuestión de las personas con discapacidades en el contexto del derecho a la salud física y mental. Asimismo, el Comité subraya la necesidad de velar por que no sólo el sector de la salud pública, sino también los establecimientos privados que proporcionan servicios de salud, cumplan el principio de no discriminación en el caso de las personas con discapacidades.

## **Pueblos indígenas**

27. Habida cuenta del derecho y la práctica internacionales que están surgiendo, así como de las medidas adoptadas recientemente por los Estados en relación con las poblaciones indígenas<sup>26</sup>, el Comité estima conveniente identificar los elementos que contribuirían a definir el derecho a la salud de los pueblos indígenas, a fin de que los Estados con poblaciones indígenas puedan aplicar más adecuadamente las disposiciones contenidas en el artículo 12 del Pacto.

---

<sup>26</sup> Entre las recientes normas internacionales relativas a los pueblos indígenas cabe mencionar el Convenio N° 169 de la OIT sobre pueblos

El Comité considera que los pueblos indígenas tienen derecho a medidas específicas que les permitan mejorar su acceso a los servicios de salud y a las atenciones de la salud. Los servicios de salud deben ser apropiados desde el punto de vista cultural, es decir, tener en cuenta los cuidados preventivos, las prácticas curativas y las medicinas tradicionales. Los Estados deben proporcionar recursos para que los pueblos indígenas establezcan, organicen y controlen esos servicios de suerte que puedan disfrutar del más alto nivel posible de salud física y mental. También deberán protegerse las plantas medicinales, los animales y los minerales que resultan necesarios para el pleno disfrute de la salud de los pueblos indígenas. El Comité observa que, en las comunidades indígenas, la salud del individuo se suele vincular con la salud de la sociedad en su conjunto y presenta una dimensión colectiva. A este respecto, el Comité considera que las actividades relacionadas con el desarrollo que inducen al desplazamiento de poblaciones indígenas, contra su voluntad, de sus territorios y entornos tradicionales, con la consiguiente pérdida por esas poblaciones de sus recursos alimenticios y la ruptura de su relación simbiótica con la tierra, ejercen un efecto perjudicial sobre a salud de esas poblaciones.

---

indígenas y tribales en países independientes (1989); los apartados c) y d) del artículo 29 y el artículo 30 de la Convención sobre los Derechos del Niño (1989); el apartado j) del artículo 8 del Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992), en los que se recomienda a los Estados que respeten, preserven y conserven los conocimientos, innovaciones y prácticas de las comunidades indígenas; la Agenda 21 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992), en particular su capítulo 26, y la primera parte del párrafo 20 de la Declaración y Programa de Acción de Viena (1993) en el que se señala que los Estados deben adoptar de común acuerdo medidas positivas para asegurar el respeto de todos los derechos humanos de los pueblos indígenas, sobre la base de no discriminación. Véase también el preámbulo y el artículo 3 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1992), y el apartado e) del párrafo 2 del artículo 10 de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África (1994). En los últimos años un creciente número de Estados han modificado sus constituciones y promulgado legislación en la que se reconocen los derechos específicos de los pueblos indígenas.

## **Limitaciones**

28. Los Estados suelen utilizar las cuestiones relacionadas con la salud pública para justificar la limitación del ejercicio de otros derechos fundamentales. El Comité desea hacer hincapié en el hecho de que la cláusula limitativa -el artículo 4- tiene más bien por objeto proteger los derechos de los particulares, y no permitir la imposición de limitaciones por parte de los Estados. Por consiguiente, un Estado Parte que, por ejemplo, restringe la circulación de personas -o encierra a personas- con enfermedades transmisibles como el VIH/SIDA, no permite que los médicos traten a presuntos opositores de un gobierno, o se niega a vacunar a los integrantes de una comunidad contra graves enfermedades infecciosas, alegando motivos tales como la seguridad nacional o el mantenimiento del orden público, tiene la obligación de justificar esas medidas graves en relación con cada uno de los elementos enunciados en el artículo 4. Esas restricciones deberán estar en consonancia con la ley, incluidas las normas internacionales de derechos humanos, y ser compatibles con la naturaleza de los derechos amparados por el Pacto, en aras de los objetivos legítimos perseguidos, y ser estrictamente necesarias para promover el bienestar general en una sociedad democrática.

29. De conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5, esas limitaciones deberán ser proporcionales, es decir, deberán corresponder a la solución menos restrictiva de entre los tipos de limitaciones previstos. Aun cuando se permiten básicamente esas limitaciones por motivos de protección de la salud pública, su duración deberá ser limitada y estar sujeta a revisión.

## **2. Obligaciones de los Estados Partes**

### **Obligaciones legales de carácter general**

30. Si bien el Pacto establece la aplicación progresiva y reconoce los obstáculos que representan los limitados recursos disponibles, también impone a los Estados Partes diversas obligaciones de efecto inmediato. Los Estados Partes tienen obligaciones inmediatas por lo que respecta al derecho a la salud, como la garantía de que ese derecho será ejercido sin discriminación alguna (párrafo 2 del artículo 2) y la obligación de adoptar medidas (párrafo 1 del artículo 2) en aras de la plena realización del artículo 12. Esas medidas deberán ser deliberadas y concretas e ir dirigidas a la plena realización del derecho a la salud<sup>27</sup>.

31. La realización progresiva del derecho a la salud a lo largo de un determinado período no debe interpretarse en el sentido de que priva de todo contenido significativo las obligaciones de los Estados Partes. Antes al contrario, la realización progresiva significa que los Estados Partes tienen la obligación concreta y constante de avanzar lo más expedita y eficazmente posible hacia la plena realización del artículo 12<sup>28</sup>.

32. Al igual que en el caso de los demás derechos enunciados en el Pacto, existe una fuerte presunción de que no son permisibles las medidas regresivas adoptadas en relación con el derecho a la salud.

---

<sup>27</sup> Véase la Observación general N° 13 (párr. 43).

<sup>28</sup> Véase la Observación general N° 3 (párr. 9), y la Observación general N° 13 (párr. 44).

Si se adoptan cualesquiera medidas deliberadamente regresivas, corresponde al Estado Parte demostrar que se han aplicado tras el examen más exhaustivo de todas las alternativas posibles y que esas medidas están debidamente justificadas por referencia a la totalidad de los derechos enunciados en el Pacto en relación con la plena utilización de los recursos máximos disponibles del Estado Parte<sup>29</sup>.

33. Al igual que todos los derechos humanos, el derecho a la salud impone tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados Partes: la obligación de *respetar*, *proteger* y *cumplir*. A su vez, la obligación de cumplir comprende la obligación de facilitar, proporcionar y promover<sup>30</sup>. La obligación de *respetar* exige que los Estados se abstengan de injerirse directa o indirectamente en el disfrute del derecho a la salud. La obligación de *proteger* requiere que los Estados adopten medidas para impedir que terceros interfieran en la aplicación de las garantías prevista en el artículo 12. Por último, la obligación de *cumplir* requiere que los Estados adopten medidas apropiadas de carácter legislativo, administrativo, presupuestario, judicial o de otra índole para dar plena efectividad al derecho a la salud.

### **Obligaciones legales específicas**

34. En particular, los Estados tienen la obligación de *respetar* el derecho a la salud, en particular absteniéndose de denegar o limitar el acceso igual de todas las personas,

---

<sup>29</sup> Véase la Observación general N° 3 (párr. 9), y la Observación general N° 13 (párr. 45).

<sup>30</sup> Según las Observaciones generales N° 12 y N° 13, la obligación de cumplir incorpora una obligación de *facilitar* y una obligación de *proporcionar*. En la presente observación general, la obligación de cumplir también incorpora una obligación de *promover* habida cuenta de la importancia crítica de la promoción de la salud en la labor realizada por la OMS y otros organismos.

incluidos, los presos o detenidos, los representantes de las minorías, los solicitantes de asilo o los inmigrantes ilegales, a los servicios de salud preventivos, curativos y paliativos; abstenerse de imponer prácticas discriminatorias como política de Estado; y abstenerse de imponer prácticas discriminatorias en relación con el estado de salud y las necesidades de la mujer. Además, las obligaciones de respetar incluyen la obligación del Estado de abstenerse de prohibir o impedir los cuidados preventivos, las prácticas curativas y las medicinas tradicionales, comercializar medicamentos peligrosos y aplicar tratamientos médicos coercitivos, salvo en casos excepcionales para el tratamiento de enfermedades mentales o la prevención de enfermedades transmisibles y la lucha contra ellas. Esas excepciones deberán estar sujetas a condiciones específicas y restrictivas, respetando las mejores prácticas y las normas internacionales aplicables, en particular los Principios de las Naciones Unidas para la protección de los enfermos mentales y para el mejoramiento de la atención de la salud mental<sup>31</sup>.

Asimismo, los Estados deben abstenerse de limitar el acceso a los anticonceptivos u otro medios de mantener la salud sexual y genésica, censurar, ocultar o desvirtuar intencionalmente la información relacionada con la salud, incluida la educación sexual y la información al respecto, así como impedir la participación del pueblo en los asuntos relacionados con la salud. Los Estados deben abstenerse asimismo de contaminar ilegalmente la atmósfera, el agua y la tierra, por ejemplo mediante los desechos industriales de las instalaciones propiedad del Estado, utilizar o ensayar armas nucleares, biológicas o químicas si, como resultado de esos ensayos, se liberan sustancias nocivas para la salud del ser humano, o limitar el acceso a los servicios de salud como medida punitiva, por ejemplo durante conflictos armados, en violación del derecho internacional humanitario.

---

<sup>31</sup> Resolución 46/119 de la Asamblea General (1991).

35. Las obligaciones de proteger incluyen, entre otras, las obligaciones de los Estados de adoptar leyes u otras medidas para velar por el acceso igual a la atención de la salud y los servicios relacionados con la salud proporcionados por terceros; velar por que la privatización del sector de la salud no represente una amenaza para la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad de los servicios de atención de la salud; controlar la comercialización de equipo médico y medicamentos por terceros, y asegurar que los facultativos y otros profesionales de la salud reúnan las condiciones necesarias de educación, experiencia y deontología. Los Estados también tienen la obligación de velar por que las prácticas sociales o tradicionales nocivas no afecten al acceso a la atención anterior y posterior al parto ni a la planificación de la familia; impedir que terceros induzcan a la mujer a someterse a prácticas tradicionales, por ejemplo a la mutilación de los órganos genitales femeninos; y de adoptar medidas para proteger a todos los grupos vulnerables o marginados de la sociedad, en particular las mujeres, los niños, los adolescentes y las personas mayores, teniendo en cuenta los actos de violencia desde la perspectiva de género. Los Estados deben velar asimismo por que terceros no limiten el acceso de las personas a la información y los servicios relacionados con la salud.

36. La obligación de cumplir requiere, en particular, que los Estados Partes reconozcan suficientemente el derecho a la salud en sus sistemas políticos y ordenamientos jurídicos nacionales, de preferencia mediante la aplicación de leyes, y adopten una política nacional de salud acompañada de un plan detallado para el ejercicio del derecho a la salud. Los Estados deben garantizar la atención de la salud, en particular estableciendo programas de inmunización contra las principales enfermedades infecciosas, y velar por el acceso igual de todos a los factores determinantes básicos de la salud, como alimentos nutritivos sanos y agua potable, servicios básicos de saneamiento y vivienda y condiciones de vida adecuadas. La infraestructura de la sanidad pública debe proporcionar servicios de salud sexual y genésica, incluida la maternidad segura, sobre todo en las zonas rurales.

Los Estados tienen que velar por la apropiada formación de facultativos y demás personal médico, la existencia de un número suficiente de hospitales, clínicas y otros centros de salud, así como por la promoción y el apoyo a la creación de instituciones que prestan asesoramiento y servicios de salud mental, teniendo debidamente en cuenta la distribución equitativa a lo largo del país. Otras obligaciones incluyen el establecimiento de un sistema de seguro de salud público, privado o mixto que sea asequible a todos, el fomento de las investigaciones médicas y la educación en materia de salud, así como la organización de campañas de información, en particular por lo que se refiere al VIH/SIDA, la salud sexual y genésica, las prácticas tradicionales, la violencia en el hogar, y el uso indebido de alcohol, tabaco, estupefacientes y otras sustancias nocivas. Los Estados también tienen la obligación de adoptar medidas contra los peligros que para la salud representan la contaminación del medio ambiente y las enfermedades profesionales, así como también contra cualquier otra amenaza que se determine mediante datos epidemiológicos. Con tal fin, los Estados deben formular y aplicar políticas nacionales con miras a reducir y suprimir la contaminación del aire, el agua y el suelo, incluida la contaminación causada por metales pesados tales como el plomo procedente de la gasolina. Asimismo, los Estados Partes deben formular, aplicar y revisar periódicamente una política nacional coherente destinada a reducir al mínimo los riesgos de accidentes laborales y enfermedades profesionales, así como formular una política nacional coherente en materia de seguridad en el empleo y servicios de salud<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Forman parte integrante de esa política la identificación, determinación, autorización y control de materiales, equipo, sustancias, agentes y procedimientos de trabajo peligrosos; la facilitación a los trabajadores de información sobre la salud, y la facilitación, en caso necesario, de ropa y equipo de protección; el cumplimiento de leyes y reglamentos merced a inspecciones adecuadas; el requisito de notificación de accidentes laborales y enfermedades profesionales; la organización de encuestas sobre accidentes y enfermedades graves, y la elaboración de estadísticas anuales; la protección de los trabajadores y sus representantes contra las medidas disciplinarias de que son objeto por actuar de conformidad con una política de esa clase, y la prestación de servicios de salud en el trabajo con funciones esencialmente preventivas. Véase el Convenio N° 155 de la OIT sobre seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo (1981) y

37. La obligación de cumplir (facilitar) requiere en particular que los Estados adopten medidas positivas que permitan y ayuden a los particulares y las comunidades disfrutar del derecho a la salud. Los Estados Partes también tienen la obligación de cumplir (facilitar) un derecho específico enunciado en el Pacto en los casos en que los particulares o los grupos no están en condiciones, por razones ajenas a su voluntad, de ejercer por sí mismos ese derecho con ayuda de los medios a su disposición. La obligación de cumplir (promover) el derecho a la salud requiere que los Estados emprendan actividades para promover, mantener y restablecer la salud de la población. Entre esas obligaciones figuran las siguientes: i) fomentar el reconocimiento de los factores que contribuyen al logro resultados positivos en materia de salud, por ejemplo la realización de investigaciones y el suministro de información; ii) velar por que los servicios de salud sean apropiados desde el punto de vista cultural y el personal sanitario sea formado de manera que reconozca y responda a las necesidades concretas de los grupos vulnerables o marginados; iii) velar por que el Estado cumpla sus obligaciones en lo referente a la difusión de información apropiada acerca de la forma de vivir y la alimentación sanas, así como acerca de las prácticas tradicionales nocivas y la disponibilidad de servicios; iv) apoyar a las personas a adoptar, con conocimiento de causa, decisiones por lo que respecta a su salud.

### **Obligaciones internacionales**

38. En su Observación general N° 3 el Comité hizo hincapié en la obligación de todos los Estados Partes de adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, para dar plena efectividad a los

---

el Convenio N° 161 de la OIT sobre los servicios de salud en el trabajo (1985).

derechos reconocidos en el Pacto, como el derecho a la salud. Habida cuenta de lo dispuesto en el Artículo 56 de la Carta de las Naciones Unidas, en las disposiciones específicas del Pacto (párrafos 1 y 2 del artículo 12 y artículos 22 y 23) y en la Declaración sobre atención primaria de la salud, de Alma-Ata, los Estados Partes deben reconocer el papel fundamental de la cooperación internacional y cumplir su compromiso de adoptar medidas conjuntas o individuales para dar plena efectividad al derecho a la salud. A este respecto, se remite a los Estados Partes a la Declaración de Alma-Ata, que proclama que la grave desigualdad existente en el estado de salud de la población, especialmente entre los países desarrollados y los países en desarrollo, así como dentro de cada país, es política, social y económicamente inaceptable y, por tanto, motivo de preocupación común para todos los países<sup>33</sup>.

39. Para cumplir las obligaciones internacionales que han contraído en virtud del artículo 12, los Estados Partes tienen que respetar el disfrute del derecho a la salud en otros países e impedir que terceros conculquen ese derecho en otros países siempre que puedan ejercer influencia sobre esos terceros por medios legales o políticos, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional aplicable. De acuerdo con los recursos de que dispongan, los Estados deben facilitar el acceso a los establecimientos, bienes y recursos de salud esenciales en otros países, siempre que sea posible, y prestar la asistencia necesaria cuando corresponda<sup>34</sup>. Los Estados Partes deben velar por que en los acuerdos internacionales se preste la debida atención al derecho a la salud, y, con tal fin, deben considerar la posibilidad de elaborar nuevos instrumentos legales. En relación con la concertación de otros acuerdos internacionales, los Estados Partes deben adoptar medida para cerciorarse de que esos

---

<sup>33</sup> Artículo II de la Declaración de Alma-Ata, informe de la Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Salud, celebrada en Alma-Ata del 6 al 12 de septiembre de 1978, en: Organización Mundial de la Salud, "Serie de Salud para Todos", N° 1, OMS, Ginebra, 1978.

<sup>34</sup> Véase el párrafo 45 de la presente observación general.

instrumentos no afectan adversamente al derecho a la salud. Análogamente, los Estados partes tienen la obligación de velar por que sus acciones en cuanto miembros de organizaciones internacionales tengan debidamente en cuenta el derecho a la salud. Por consiguiente, los Estados Partes que sean miembros de instituciones financieras internacionales, sobre todo del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo, deben prestar mayor atención a la protección del derecho a la salud influyendo en las políticas y acuerdos crediticios y las medidas internacionales adoptadas por esas instituciones.

40. De acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas y las resoluciones pertinentes de la Asamblea General de las Naciones Unidas y de la Asamblea Mundial de la Salud, los Estados Partes tienen la obligación individual y solidaria de cooperar en la prestación de ayuda en casos de desastre y de asistencia humanitaria en situaciones de emergencia, incluida la prestación asistencia a los refugiados y los desplazados dentro del país. Cada Estado debe contribuir a esta misión hasta el máximo de su capacidad. Al proporcionar ayuda médica internacional y al distribuir y administrar recursos tales como el agua limpia potable, los alimentos, los suministros médicos y la ayuda financiera, hay que otorgar prioridad a los grupos más vulnerables o marginados de la población. Además, dado que algunas enfermedades son fácilmente transmisibles más allá de las fronteras de un Estado, recae en la comunidad internacional la responsabilidad solidaria por solucionar este problema. Los Estados Partes económicamente desarrollados tienen una responsabilidad y un interés especiales en ayudar a los Estados en desarrollo más pobres a este respecto.

41. Los Estados Partes deben abstenerse en todo momento de imponer embargos o medidas análogas que restrinjan el suministro a otro Estado de medicamentos y equipo médico adecuados. En ningún momento deberá utilizarse la restricción de esos bienes como medio de ejercer presión política o económica. A este respecto, el Comité recuerda su

actitud, expuesta en su Observación general N° 8, con respecto a la relación existente entre las sanciones económicas y el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales.

42. Si bien sólo los Estados son Partes en el Pacto y, por consiguiente, son los que, en definitiva, tienen la obligación de rendir cuentas por cumplimiento de éste, todos los integrantes de la sociedad -particulares, incluidos los profesionales de la salud, las familias, las comunidades locales, las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil y el sector de la empresa privada- tienen responsabilidades en cuanto a la realización del derecho a la salud. Por consiguiente, los Estados Partes deben crear un clima que facilite el cumplimiento de esas responsabilidades.

### **Obligaciones básicas**

43. En la Observación general N° 3, el Comité confirma que los Estados Partes tienen la obligación fundamental de asegurar como mínimo la satisfacción de niveles esenciales de cada uno de los derechos enunciados en el Pacto, incluida la atención primaria básica de la salud. Considerada conjuntamente con instrumentos más recientes, como el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo<sup>35</sup>, la Declaración de Alma-Ata ofrece una orientación inequívoca en cuanto a las obligaciones básicas dimanantes del artículo 12. Por consiguiente, el Comité considera que entre esas obligaciones básicas figuran, como mínimo, las siguientes:

- a) Garantizar el derecho de acceso a los centros, bienes y servicios de salud sobre una base no discriminatoria, en especial por lo que respecta a los grupos vulnerables o marginados;

---

<sup>35</sup> *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo*, El Cairo, 5 a 13 de septiembre de 1994 (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.95.XIII.18), capítulo I, resolución 1, anexo, capítulos VII y VIII.

- b) Asegurar el acceso a una alimentación esencial mínima que sea nutritiva, adecuada y segura y garantice que nadie padezca hambre;
- c) Garantizar el acceso a un hogar, una vivienda y unas condiciones sanitarias básicos, así como a un suministro adecuado de agua limpia potable;
- d) Facilitar medicamentos esenciales, según las definiciones periódicas que figuran en el Programa de Acción sobre Medicamentos Esenciales de la OMS;
- e) Velar por una distribución equitativa de todas las instalaciones, bienes y servicios de salud;
- f) Adoptar y aplicar, sobre la base de las pruebas epidemiológicas, una estrategia y un plan de acción nacionales de salud pública para hacer frente a las preocupaciones en materia de salud de toda la población; la estrategia y el plan de acción deberán ser elaborados, y periódicamente revisados, sobre la base de un proceso participativo y transparente; esa estrategia y ese plan deberán prever métodos, como el derecho a indicadores y bases de referencia de la salud que permitan vigilar estrechamente los progresos realizados; el proceso mediante el cual se concibe la estrategia y el plan de acción, así como el contenido de ambos, deberá prestar especial atención a todos los grupos vulnerables o marginados.

44. El Comité confirma asimismo que entre las obligaciones de prioridad comparables figuran las siguientes:

- a) Velar por la atención de la salud genésica, materna (prenatal y postnatal) e infantil;
- b) Proporcionar inmunización contra las principales enfermedades infecciosas que tienen lugar en la comunidad;
- c) Adoptar medidas para prevenir, tratar y combatir las enfermedades epidémicas y endémicas;

- d) Impartir educación y proporcionar acceso a la información relativa a los principales problemas de salud en la comunidad, con inclusión de los métodos para prevenir y combatir esas enfermedades;
- e) Proporcionar capacitación adecuada al personal del sector de la salud, incluida la educación en materia de salud y derechos humanos.

45. Para disipar toda duda, el Comité desea señalar que incumbe especialmente a los Estados Partes, así como a otros actores que estén en situación de prestar ayuda, prestar “asistencia y cooperación internacionales, en especial económica y técnica”<sup>36</sup>, que permita a los países en desarrollo cumplir sus obligaciones básicas y otras obligaciones a que se hace referencia en los párrafos 43 y 44 supra.

### **3. Violaciones**

46. Al aplicar el contenido normativo del artículo 12 (parte I) a las obligaciones de los Estados Partes (parte II), se pone en marcha un proceso dinámico que facilita la identificación de las violaciones del derecho a la salud. En los párrafos que figuran a continuación se ilustran las violaciones del artículo 12.

47. Al determinar qué acciones u omisiones equivalen a una violación del derecho a la salud, es importante establecer una distinción entre la incapacidad de un Estado Parte de cumplir las obligaciones que ha contraído en virtud del artículo 12 y la renuencia de dicho Estado a cumplir esas obligaciones. Ello se desprende del párrafo 1 del artículo 12, que se refiere al más alto nivel posible de salud, así como del párrafo 1 del artículo 2 del Pacto, en virtud del cual cada Estado Parte tiene la obligación de adoptar las medidas necesarias hasta el máximo de los recursos de que disponga. Un Estado que no esté dispuesto a utilizar el máximo de los recursos de que

---

<sup>36</sup> Párrafo 1 del artículo 2 del Pacto.

disponga para dar efectividad al derecho a la salud viola las obligaciones que ha contraído en virtud del artículo 12. Si la limitación de recursos imposibilita el pleno cumplimiento por un Estado de las obligaciones que ha contraído en virtud del Pacto, dicho Estado tendrá que justificar no obstante que se ha hecho todo lo posible por utilizar todos los recursos de que dispone para satisfacer, como cuestión de prioridad, las obligaciones señaladas supra. Cabe señalar sin embargo que un Estado Parte no puede nunca ni en ninguna circunstancia justificar su incumplimiento de las obligaciones básicas enunciadas en el párrafo 43 supra, que son inderogables.

48. Las violaciones del derecho a la salud pueden producirse mediante la acción directa de los Estados o de otras entidades que no estén suficientemente reglamentadas por los Estados. La adopción de cualesquiera medidas regresivas que sean incompatibles con las obligaciones básicas en lo referente al derecho a la salud, a que se hace referencia en el párrafo 43 supra, constituye una violación del derecho a la salud. Entre las violaciones resultantes de actos de comisión figura la revocación o suspensión formal de la legislación necesaria para el continuo disfrute del derecho a la salud, o la promulgación de legislación o adopción de políticas que sean manifiestamente incompatibles con las preexistentes obligaciones legales nacionales o internacionales relativas al derecho a la salud.

49. Los Estados también pueden conculcar el derecho a la salud al no adoptar las medidas necesarias dimanantes de las obligaciones legales. Entre las violaciones por actos de omisión figuran el no adoptar medidas apropiadas para dar plena efectividad al derecho universal a disfrutar del más alto nivel posible de salud física y mental, el no contar con una política nacional sobre la seguridad y la salud en el empleo o servicios de salud en el empleo, y el no hacer cumplir las leyes pertinentes.

### **Violaciones de las obligaciones de respetar**

50. Las violaciones de las obligaciones de respetar son las acciones, políticas o leyes de los Estados que contravienen las normas establecidas en el artículo 12 del Pacto y que son susceptibles de producir lesiones corporales, una morbosidad innecesaria y una mortalidad evitable. Como ejemplos de ello cabe mencionar la denegación de acceso a los establecimientos, bienes y servicios de salud a determinadas personas o grupos de personas como resultado de la discriminación de iure o de facto; la ocultación o tergiversación deliberadas de la información que reviste importancia fundamental para la protección de la salud o para el tratamiento; la suspensión de la legislación o la promulgación de leyes o adopción de políticas que afectan desfavorablemente al disfrute de cualquiera de los componentes del derecho a la salud; y el hecho de que el Estado no tenga en cuenta sus obligaciones legales con respecto al derecho a la salud al concertar acuerdos bilaterales o multilaterales con otros Estados, organizaciones internacionales u otras entidades, como, por ejemplo, las empresas multinacionales.

### **Violaciones de las obligaciones de proteger**

51. Las violaciones de las obligaciones de proteger dimanar del hecho de que un Estado no adopte todas las medidas necesarias para proteger, dentro de su jurisdicción, a las personas contra las violaciones del derecho a la salud por terceros. Figuran en esta categoría omisiones tales como la no regulación de las actividades de particulares, grupos o empresas con objeto de impedir que esos particulares, grupos o empresas violen el derecho a la salud de los demás; la no protección de los consumidores y los trabajadores contra las prácticas perjudiciales para la salud, como ocurre en el caso de algunos empleadores y fabricantes de medicamentos o alimentos; el no disuadir la producción, la comercialización y el consumo de tabaco, estupefacientes y otras sustancias

nocivas; el no proteger a las mujeres contra la violencia, y el no procesar a los autores de la misma; el no disuadir la observancia continua de prácticas médicas o culturales tradicionales perjudiciales; y el no promulgar o hacer cumplir las leyes a fin de impedir la contaminación del agua, el aire y el suelo por las industrias extractivas y manufactureras.

### **Violaciones de la obligación de cumplir**

52. Las violaciones de las obligaciones de cumplir se producen cuando los Estados Partes no adoptan todas las medidas necesarias para dar efectividad al derecho a la salud. Cabe citar entre ellas la no adopción o aplicación de una política nacional de salud con miras a garantizar el derecho a la salud de todos; los gastos insuficientes o la asignación inadecuada de recursos públicos que impiden el disfrute del derecho a la salud por los particulares o grupos, en particular las personas vulnerables o marginadas; la no vigilancia del ejercicio del derecho a la salud en el plano nacional, por ejemplo mediante la elaboración y aplicación de indicadores y bases de referencia; el hecho de no adoptar medidas para reducir la distribución no equitativa de los establecimientos, bienes y servicios de salud; la no adopción de un enfoque de la salud basado en la perspectiva de género; y el hecho de no reducir las tasas de mortalidad infantil y materna.

## **4. Aplicación en el plano nacional**

### **Legislación marco**

53. Las medidas viables más apropiadas para el ejercicio del derecho a la salud variarán significativamente de un Estado a otro. Cada Estado tiene un margen de discreción al determinar qué medidas son las más convenientes para hacer frente a sus circunstancias específicas. No obstante, el Pacto impone claramente a cada Estado la obligación de adoptar las medidas que sean necesarias para que toda persona tenga

acceso a los establecimientos, bienes y servicios de salud y pueda gozar cuanto antes del más alto nivel posible de salud física y mental. Para ello es necesario adoptar una estrategia nacional que permita a todos el disfrute del derecho a la salud, basada en los principios de derechos humanos que definan los objetivos de esa estrategia, y formular políticas y establecer los indicadores y las bases de referencia correspondientes del derecho a la salud. La estrategia nacional en materia de salud también deberá tener en cuenta los recursos disponibles para alcanzar los objetivos fijados, así como el modo más rentable de utilizar esos recursos.

54. Al formular y ejecutar las estrategias nacionales de salud deberán respetarse, entre otros, los principios relativos a la no discriminación y la participación del pueblo. En particular, un factor integrante de toda política, programa o estrategia con miras al cumplimiento de las obligaciones gubernamentales en virtud del artículo 12 es el derecho de los particulares y grupos a participar en el proceso de adopción de decisiones que puedan afectar a su desarrollo. Para promover la salud, la comunidad debe participar efectivamente en la fijación de prioridades, la adopción de decisiones, la planificación y la aplicación y evaluación de las estrategias destinadas a mejorar la salud. Sólo podrá asegurarse la prestación efectiva de servicios de salud si los Estados garantizan la participación del pueblo.

55. La estrategia y el plan de acción nacionales de salud también deben basarse en los principios de rendición de cuentas, la transparencia y la independencia del poder judicial, ya que el buen gobierno es indispensable para el efectivo ejercicio de todos los derechos humanos, incluido el derecho a la salud. A fin de crear un clima propicio al ejercicio de este derecho, los Estados Partes deben adoptar las medidas apropiadas para cerciorarse de que, al desarrollar sus actividades, el sector de la empresa privada y la sociedad civil conozcan y tengan en cuenta la importancia del derecho a la salud.

56. Los Estados deben considerar la posibilidad de adoptar una ley marco para dar efectividad a su derecho a una estrategia nacional de salud. La ley marco debe establecer mecanismos nacionales de vigilancia de la aplicación de las estrategias y planes de acción nacionales de salud. Esa ley deberá contener disposiciones sobre los objetivos que deban alcanzarse y los plazos necesarios para ello; los medios que permitan establecer las cotas de referencia del derecho a la salud; la proyectada cooperación con la sociedad civil, incluidos los expertos en salud, el sector privado y las organizaciones internacionales; la responsabilidad institucional por la ejecución de la estrategia y el plan de acción nacionales del derecho a la salud; y los posibles procedimientos de apelación. Al vigilar el proceso conducente al ejercicio del derecho a la salud, los Estados Partes deben identificar los factores y las dificultades que afectan al cumplimiento de sus obligaciones.

### **Indicadores y bases de referencia del derecho a la salud**

57. Las estrategias nacionales de salud deben identificar los pertinentes indicadores y bases de referencia del derecho a la salud. El objetivo de los indicadores debe consistir en vigilar, en los planos nacional e internacional, las obligaciones asumidas por el Estado Parte en virtud del artículo 12. Los Estados podrán obtener una orientación respecto de los indicadores pertinentes del derecho a la salud -que permitirán abordar los distintos aspectos de ese derecho- de la labor que realizan al respecto la OMS y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Los indicadores del derecho a la salud requieren un desglose basado en los motivos de discriminación prohibidos.

58. Una vez identificados los pertinentes indicadores del derecho a la salud, se pide a los Estados Parte que establezcan las bases nacionales de referencia apropiadas respecto de cada indicador. En relación con la presentación de informes

periódicos, el Comité emprenderá con el Estado Parte un proceso de determinación del alcance de la aplicación. Dicho proceso entraña el examen conjunto por el Estado Parte y el Comité de los indicadores y bases de referencia nacionales, lo que a su vez permitirá determinar los objetivos que deban alcanzarse durante el próximo período de presentación del informe. En los cinco años siguientes, el Estado Parte utilizará esas bases de referencia nacionales para vigilar la aplicación del artículo 12. Posteriormente, durante el proceso ulterior de presentación de informes, el Estado Parte y el Comité determinarán si se han logrado o no esas bases de referencia, así como las razones de las dificultades que hayan podido surgir.

## **Recursos y rendición de cuentas**

59. Toda persona o todo grupo que sea víctima de una violación del derecho a la salud deberá contar con recursos judiciales efectivos u otros recursos apropiados en los planos nacional e internacional<sup>37</sup>. Todas las víctimas de esas violaciones deberán tener derecho a una reparación adecuada, que podrá adoptar la forma de restitución, indemnización, satisfacción o garantías de que no se repetirán los hechos. Los defensores del pueblo, las comisiones de derechos humanos, los foros de consumidores, las asociaciones en pro de los derechos del paciente o las instituciones análogas de cada país deberán ocuparse de las violaciones del derecho a la salud.

60. La incorporación en el ordenamiento jurídico interno de los instrumentos internacionales en los que se reconoce el derecho a la salud puede ampliar considerablemente el alcance y la eficacia de las medidas correctivas, por lo que debe

---

<sup>37</sup> Con independencia de que los grupos en cuanto tales puedan presentar recursos como titulares indiscutibles de derechos, los Estados Partes están obligados por las obligaciones colectivas e individuales enunciadas en el artículo 12. Los derechos colectivos revisten importancia crítica en la esfera de la salud; la política contemporánea de salud pública se basa en gran medida en la prevención y la promoción, enfoques que van esencialmente dirigidos a los grupos.

alentarse en todos los casos<sup>38</sup>. La incorporación permite que los tribunales juzguen los casos de violaciones del derecho a la salud, o por lo menos de sus obligaciones fundamentales, haciendo referencia directa al Pacto.

61. Los Estados Partes deben alentar a los magistrados y demás jurisperitos a que, en el desempeño de sus funciones, presten mayor atención a la violación al derecho a la salud.

62. Los Estados Partes deben respetar, proteger, facilitar y promover la labor realizada por los defensores de los derechos humanos y otros representantes de la sociedad civil con miras a ayudar a los grupos vulnerables o marginados a ejercer su derecho a la salud.

## **5. Obligaciones de los actores que no sean Estados Partes**

63. El papel desempeñado por los organismos y programas de las Naciones Unidas, y en particular la función esencial asignada a la OMS para dar efectividad al derecho a la salud en los planos internacional, regional y nacional, tiene especial importancia, como también la tiene la función desempeñada por el UNICEF en lo que respecta al derecho a la salud de los niños. Al formular y aplicar sus estrategias nacionales del derecho a la salud, los Estados Partes deben recurrir a la cooperación y asistencia técnica de la OMS. Además, al preparar sus informes, los Estados Partes deben utilizar la información y los servicios de asesoramiento amplios de la OMS en lo referente a la reunión de datos, el desglose de los mismos y la elaboración de indicadores y bases de referencia del derecho a la salud.

64. Además, es preciso mantener los esfuerzos coordinados para dar efectividad al derecho a la salud a fin de reforzar la interacción entre todos los actores de que se trata, en particular los diversos componentes de la sociedad

---

<sup>38</sup> Véase la Observación general N° 2, párr. 9.

civil. Conforme al o dispuesto en los artículos 22 y 23 del Pacto, la OMS, la Organización Internacional del Trabajo, el Programa de las Naciones unidas para el Desarrollo, el UNICEF, el Fondo de Población de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, los bancos regionales de desarrollo, el Fondo Monetario Internacional, la Organización Mundial del Comercio y otros órganos pertinentes del sistema de las Naciones Unidas deberán cooperar eficazmente con los Estados Partes, aprovechando sus respectivos conocimientos especializados y respetando debidamente sus distintos mandatos, para dar efectividad al derecho a la salud en el plano nacional. En particular, las instituciones financieras internacionales, especialmente el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, deberán prestar mayor atención a la protección del derecho a la salud en sus políticas de concesión de préstamos, acuerdos crediticios y programas de ajuste estructural. Al examinar los informes de los Estados Partes y la capacidad de éstos para hacer frente a las obligaciones dimanantes del artículo 12, el Comité examinará las repercusiones de la asistencia prestada por todos los demás actores. La adopción por los organismos especializados, programas y órganos de las Naciones Unidas de un enfoque basado en los derechos humanos facilitará considerablemente el ejercicio del derecho a la salud. Al examinar los informes de los Estados Partes, el Comité también tendrá en cuenta el papel desempeñado por las asociaciones profesionales de la salud y demás ONG en lo referente a las obligaciones contraídas por los Estados en virtud del artículo 12.

65. El papel de la OMS, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el Comité Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, y el UNICEF, así como también las ONG y las asociaciones médicas nacionales, reviste especial importancia en relación con la prestación de socorros en casos de desastre y la ayuda humanitaria en situaciones de emergencia, en particular la asistencia prestada a los refugiados y los desplazados dentro del país. En la prestación de ayuda médica internacional y la

distribución y gestión de recursos tales como el agua potable, los alimentos y los suministros médicos, así como de ayuda financiera, debe concederse prioridad a los grupos más vulnerables o marginados de la población.

**Comité de Derechos Económicos, Sociales y  
Culturales. Observación general N° 16: La igualdad  
de los derechos del hombre y la mujer al disfrute de  
Derechos Económicos, Sociales y Culturales  
(34° período de sesiones, 2000)**

## **Introducción**

1. La igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de todos los derechos humanos es uno de los principios fundamentales reconocidos por el derecho internacional y recogidos en los principales instrumentos internacionales sobre derechos humanos. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales protege derechos humanos que son fundamentales para la dignidad humana de toda persona. En particular, su artículo 3 prevé la igualdad de derechos del hombre y la mujer al goce de los derechos que enuncia. Esta disposición se basa en el párrafo 3 del Artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas y en el artículo 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Salvo la referencia al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, es también idéntica al artículo 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que se redactó al mismo tiempo.

2. En los trabajos preparatorios se dice que el artículo 3 se incluyó en el Pacto, al igual que en el referente a los derechos civiles y políticos, para indicar que, además de prohibir la discriminación, se deben reconocer expresamente esos derechos tanto a la mujer como al hombre, en pie de igualdad, y se deben arbitrar los medios adecuados para garantizar a la mujer la posibilidad de ejercer sus derechos.

Además, aunque el artículo 3 constituye hasta cierto punto una repetición del párrafo 2 del artículo 2, no por ello es menos necesario reafirmar la igualdad de derechos entre el hombre y la mujer. Ese principio fundamental, enunciado en la Carta de las Naciones Unidas, debería ser subrayado constantemente, en especial porque hay todavía muchos prejuicios que constituyen un obstáculo para su plena aplicación<sup>39</sup>. A diferencia del artículo 26 del PIDCP, el artículo 3 y el párrafo 2 del artículo 2 del PIDESC no son disposiciones autónomas, sino que deben leerse juntamente con cada derecho específico garantizado en la parte III del Pacto.

3. El párrafo 2 del artículo 2 del Pacto que nos ocupa garantiza la no discriminación fundada, entre otros motivos, en el sexo. Esta disposición, así como la garantía del disfrute por igual de derechos por parte de hombres y mujeres que recoge el artículo 3, están íntimamente relacionadas entre sí y se refuerzan mutuamente. Además, la eliminación de la discriminación es fundamental para el goce de los derechos económicos, sociales y culturales en pie de igualdad.

---

<sup>39</sup> Proyecto de Pactos Internacionales de Derechos Humanos, Informe de la Tercera Comisión (A/5365), 17 de diciembre de 1962, párr. 85.

4. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha tomado en especial nota de los factores que influyen negativamente en la igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales en muchas de sus observaciones generales, incluidas las relativas al derecho a una vivienda adecuada<sup>40</sup>, el derecho a una alimentación adecuada<sup>41</sup>, el derecho a la educación<sup>42</sup>, el derecho al más alto nivel posible de salud<sup>43</sup> y el derecho al agua<sup>44</sup>. El Comité solicita también sistemáticamente información sobre la igualdad de disfrute por el hombre y la mujer de los derechos garantizados en el Pacto en la lista de cuestiones que prepara en relación con los informes de los Estados Partes y en el curso de su diálogo con éstos.

5. Las mujeres se ven con frecuencia privadas del disfrute de sus derechos humanos en pie de igualdad, en especial debido a la condición inferior que las asignan la tradición y las costumbres o como consecuencia de discriminación abierta o encubierta.

---

<sup>40</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), Observación general N° 4 (1991): El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto), párr.6; Observación general N° 7 (1997): El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11: del Pacto): el desahucio (párr. 10).

<sup>41</sup> CDESC, Observación general N° 12 (1999): El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11 del Pacto), párr. 26.

<sup>42</sup> CDESC, Observación general N° 11 (1999): Planes de acción para la enseñanza primaria (artículo 14 del Pacto), párr. 3; Observación general N° 13 (1999): El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto), párrs. 6 b), 31 y 32.

<sup>43</sup> CDESC, Observación general N° 14 (2000): El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto), párrs. 18 a 22.

<sup>44</sup> CDESC, Observación general N° 15 (2000): El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto), párrs. 13 y 14.

Muchas mujeres sufren diversas formas de discriminación al combinarse los motivos de sexo con factores como la raza, el color, el idioma, la religión, las opiniones políticas u otras, el origen nacional o social, el nivel económico, el nacimiento u otros factores como la edad, la pertenencia étnica, la presencia de discapacidad, el estado civil, la condición de refugiado o migrante, que agravan la situación de desventaja<sup>45</sup>.

## I. EL MARCO CONCEPTUAL

### A. La igualdad

6. La esencia del artículo 3 del Pacto es que la mujer y el hombre deben disfrutar en pie de igualdad de los derechos enunciados en él, noción que lleva en sí un sentido sustantivo. Si bien en las disposiciones constitucionales, las leyes y los programas de los gobiernos se puede hallar la expresión de igualdad de trato formal, el artículo 3 preceptúa también que los hombres y las mujeres disfrutarán en la práctica por igual de los derechos enunciados en el Pacto.

7. El disfrute de los derechos humanos sobre la base de la igualdad entre hombres y mujeres debe entenderse en sentido lato. Las garantías de no discriminación e igualdad en los instrumentos internacionales de derechos humanos prevén la igualdad tanto *de facto* como *de jure*. La igualdad *de jure* (o formal) y *de facto* (o sustantiva) son conceptos diferentes pero conectados entre sí. La igualdad formal presupone que se logra la igualdad si las normas jurídicas o de otra naturaleza tratan a hombres y mujeres de una manera neutra. Por su parte, la igualdad sustantiva se ocupa de los efectos de las normas jurídicas y otras y de la práctica y trata de conseguir no que mantengan, sino que alivien la situación desfavorable de suyo que sufren ciertos grupos.

---

<sup>45</sup> Cf. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Observación general N° XXV (2000): Las dimensiones de la discriminación racial relacionadas con el género.

8. La igualdad sustantiva de hombres y mujeres no se logrará sólo con la promulgación de leyes o la adopción de principios que sean a primera vista indiferentes al género. Al aplicar el artículo 3, los Estados Partes deben tener en cuenta que las leyes, los principios y la práctica pueden dejar a un lado la desigualdad entre hombres y mujeres o incluso perpetuarla, si no tienen en cuenta las desigualdades económicas, sociales y culturales existentes, en especial las que sufren las mujeres.

9. Según el artículo 3, los Estados Partes deben respetar el principio de la igualdad *en* la ley y *ante* la ley. El legislador en el desempeño de su función ha de respetar el principio de igualdad en la ley, velando por que la legislación promueva el disfrute por igual de los derechos económicos, sociales y culturales por parte de los hombres y las mujeres. En cuanto al principio de igualdad ante la ley, habrá de ser respetado por los órganos administrativos y jurisdiccionales, con la conclusión de que dichos órganos deben aplicar la ley por igual a hombres y mujeres.

## **B. No discriminación**

10. El principio de no discriminación es el corolario del principio de igualdad. A reserva de lo que se indica en el párrafo 15 *infra* sobre medidas especiales de carácter temporal, prohíbe tratar de manera diferente a una persona o grupo de personas a causa de su estado o situación particulares, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas u otras, el origen nacional o social, el nivel económico, el nacimiento u otras condiciones como la edad, la pertenencia étnica, la discapacidad, el estado civil y la situación de refugiado o migrante.

11. Constituye discriminación contra la mujer “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera”<sup>46</sup>. La discriminación por sexo se puede basar en la diferencia de trato que se da a la mujer por razones biológicas, como la negativa a contratar mujeres porque pueden quedar embarazadas, o en supuestos estereotípicos como orientar a la mujer hacia empleos de bajo nivel porque se considera que la mujer no está dispuesta a consagrarse a su trabajo como se consagraría un hombre.

12. Se produce discriminación directa cuando la diferencia de trato se funda directa y expresamente en distinciones basadas de manera exclusiva en el sexo y en características del hombre y de la mujer que no pueden justificarse objetivamente.

13. Se produce discriminación indirecta cuando la ley, el principio o el programa no tienen apariencia discriminatoria, pero producen discriminación en su aplicación. Ello puede suceder, por ejemplo, cuando las mujeres están en situación desfavorable frente a los hombres en lo que concierne al disfrute de una oportunidad o beneficio particulares a causa de desigualdades preexistentes. La aplicación de una ley neutra en cuanto al genero puede perpetuar la desigualdad existente o agravarla.

---

<sup>46</sup> Véase el artículo 1 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

14. El género afecta al derecho igual del hombre y la mujer a disfrutar de sus derechos. El género alude a las expectativas y presupuestos culturales en torno al comportamiento, las actitudes, las cualidades personales y las capacidades físicas e intelectuales del hombre y la mujer sobre la base exclusiva de su identidad como tales. Las hipótesis y las expectativas basadas en el género suelen situar a la mujer en situación desfavorable con respecto al disfrute sustantivo de derechos, como el de actuar y ser reconocida como un adulto autónomo y con plena capacidad, participar plenamente en el desarrollo económico, social y político y tomar decisiones sobre sus circunstancias y condiciones propias. Las ideas preconcebidas sobre el papel económico, social y cultural en función del género impiden que el hombre y la mujer compartan responsabilidades en todas las esferas en que lo exige la igualdad.

### **C. Medidas especiales provisionales**

15. Los principios de igualdad y no discriminación por sí solos no siempre garantizan una auténtica igualdad. La necesidad de situar a personas, o grupos de personas desfavorecidos o marginados, al mismo nivel sustantivo que los demás puede exigir en ocasiones medidas especiales provisionales que miran, no sólo a la realización de la igualdad formal o *de jure*, sino también a la igualdad *de facto* o sustantiva entre hombres y mujeres. Sin embargo, la aplicación del principio de igualdad requiere que los Estados tomen en ocasiones medidas en favor de la mujer, con objeto de mitigar o suprimir las condiciones que han provocado la persistencia de la discriminación. En tanto en cuanto estas medidas sean necesarias para rectificar una discriminación *de facto* y finalicen cuando se consiga la igualdad *de facto*, la diferencia de trato es legítima<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> Sin embargo, como excepción a este principio general, razones que concurren específicamente en un candidato masculino pueden inclinar la balanza a su favor, lo cual ha de evaluarse objetivamente

## **II. OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS PARTES**

### **A. Obligaciones jurídicas de carácter general**

16. La igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales es obligatoria e inmediatamente aplicable para los Estados Partes<sup>48</sup>. 17. La igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, al igual que sucede con todos los derechos humanos, impone a los Estados Partes obligaciones a tres niveles: respetar, proteger y cumplir. La obligación de cumplir incluye a su vez obligaciones consistentes en proporcionar, promover y facilitar<sup>49</sup>. El artículo 3 establece un nivel no derogable de cumplimiento de las obligaciones de los Estados Partes especificadas en los artículos 6 a 15 del Pacto.

### **B. Obligaciones jurídicas específicas**

#### **1. Obligación de respetar**

18. La obligación de respetar exige que los Estados Partes se abstengan de actos discriminatorios que directa o indirectamente tengan como resultado la denegación de la igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales.

---

y teniendo en cuenta todos los criterios pertinentes para cada uno de los candidatos. Se trata de un imperativo derivado del principio de la proporcionalidad.

<sup>48</sup> PDESC, Observación general N° 3 (1990): La indole de las obligaciones de los Estados Partes (párr. 2, art. 2).

<sup>49</sup> De acuerdo con las Observaciones generales Nos. 12 y 13 del PDESC, la obligación de cumplir lleva en sí el deber de facilitar y el de proporcionar. En la presente observación general, la obligación de cumplir incluye también el deber de promover la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

Respetar el derecho obliga a los Estados Partes a no aprobar y a derogar las leyes y a rescindir las políticas, las disposiciones administrativas y los programas que no están conformes con el derecho protegido en el artículo 3. En particular, incumbe a los Estados Partes tener en cuenta la manera en que la aplicación de normas y principios jurídicos aparentemente neutrales en lo que se refiere al género tenga un efecto negativo en la capacidad del hombre y la mujer para disfrutar de sus derechos humanos en pie de igualdad.

## **2. Obligación de proteger**

19. La obligación de proteger exige que los Estados Partes tomen disposiciones encaminadas directamente a la eliminación de los prejuicios, las costumbres y todas las demás prácticas que perpetúan la noción de inferioridad o superioridad de uno u otro sexo y las funciones estereotipadas del hombre y la mujer. La obligación de los Estados Partes de proteger el derecho enunciado en el artículo 3 del Pacto comprende, entre otras cosas, el respeto y la aprobación de disposiciones constitucionales y legislativas sobre la igualdad de derechos del hombre y la mujer a disfrutar de todos los derechos humanos y la prohibición de toda clase de discriminación, la aprobación de instrumentos legislativos que eliminen la discriminación e impidan a terceros perturbar directa o indirectamente el disfrute de este derecho, la adopción de medidas administrativas y programas, así como el establecimiento de instituciones públicas, organismos y programas para proteger a la mujer contra la discriminación.

20. Los Estados Partes tienen la obligación de supervisar y reglamentar la conducta de los agentes no estatales de manera que éstos no violen la igualdad de derechos del hombre y la mujer a disfrutar de los derechos económicos, sociales y culturales. Esta obligación se aplica, por ejemplo, cuando los servicios públicos han sido total o parcialmente privatizados.

### 3. Obligación de cumplir

21. En virtud de la obligación de cumplir, los Estados deben tomar medidas con objeto de que, en la práctica, el hombre y la mujer disfruten de sus derechos económicos, sociales y culturales en pie de igualdad. Estas disposiciones deben comprender:

- Hacer accesibles y asequibles los remedios apropiados, como la indemnización, la reparación, la restitución, la rehabilitación, garantías de enmienda, declaraciones, excusas públicas, programas educativos y de prevención.
- Establecer cauces adecuados para la reparación, tales como tribunales o mecanismos administrativos a los que todos tengan acceso en pie de igualdad, sobre todo los hombres y mujeres más pobres, desfavorecidos y marginados.
- Crear mecanismos de control con objeto de que la aplicación de normas y principios orientados a promover el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales por parte de los hombres y las mujeres en condiciones de igualdad no tenga efectos perjudiciales no deseados en individuos o grupos desfavorecidos o marginados y, en especial, sobre mujeres y niñas.
- Elaborar y poner en práctica políticas y programas para el ejercicio a largo plazo de los derechos económicos, sociales y culturales por parte de hombres y mujeres en pie de igualdad. Pueden incluirse en este apartado la adopción de medidas especiales provisionales a fin de acelerar el disfrute en pie de igualdad por parte de las mujeres, el análisis de los progresos realizados en la aplicación de normas sobre la igualdad de géneros y la asignación de recursos fundada en consideraciones de género.
- Poner en práctica programas de educación y formación en materia de derechos humanos para jueces y funcionarios públicos.

- Poner en práctica programas de concienciación y capacitación sobre la igualdad, destinados a los trabajadores que se dedican a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales a nivel de base.
- Integrar en la enseñanza académica y extraacadémica el principio de la igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales y promover la igualdad de participación del hombre y la mujer, así como de niños y niñas, en los programas de educación escolar y de otra índole.
- Promover la igualdad de representación del hombre y la mujer en la administración pública y en los órganos decisorios.
- Promover la igualdad de participación del hombre y la mujer en la planificación del desarrollo y la adopción de decisiones, así como en los beneficios del desarrollo y en todos los programas orientados al ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales.

### **C. Ejemplos concretos de obligaciones de los Estados Partes**

22. El artículo 3 recoge una obligación que se aplica de manera general a todos los derechos contenidos en los artículos 6 a 15 del Pacto. Requiere atender a los prejuicios sociales y culturales en materia de género, estipular la igualdad en la asignación de recursos y promover la indicados en los párrafos siguientes pueden tomarse como guía sobre la aplicación del principio del artículo 3 en otros derechos del Pacto, pero no pretenden ser exhaustivos.

23. El párrafo 1 del artículo 6 del Pacto obliga a los Estados a garantizar el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido u aceptado y a adoptar las medidas necesarias para garantizar el pleno disfrute de este derecho. La aplicación del artículo 3, en relación con el artículo 6, requiere, entre otras cosas, que los hombres y las mujeres tengan en la ley y en la práctica igualdad de acceso al empleo y a todas las ocupaciones, y que los programas de orientación y formación profesionales, en los sectores público y privado, proporcionen a los hombres y a las mujeres las aptitudes, la información y los conocimientos necesarios para que todos ellos puedan beneficiarse por igual del derecho al trabajo.

24. Según el apartado a) del artículo 7 del Pacto, los Estados Partes deben reconocer el derecho de toda persona a disfrutar de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias y garantizar en particular un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor. El artículo 3, leído juntamente con el artículo 7, obliga asimismo a los Estados Partes a identificar y eliminar las causas subyacentes de las diferencias de remuneración, como la evaluación del empleo según el género o la idea preconcebida de que existen diferencias de productividad entre el hombre y la mujer. Además, el Estado Parte debe supervisar el cumplimiento por el sector privado de la legislación nacional relativa a las condiciones de trabajo mediante una inspección del trabajo que funcione eficazmente. El Estado Parte debe adoptar medidas legislativas que prescriban la igualdad del hombre y la mujer en lo relativo a la promoción, la retribución no salarial, la igualdad de oportunidades y el apoyo al desarrollo vocacional y profesional en el lugar del trabajo. Por último, el Estado Parte debe reducir las limitaciones que encuentran hombres y mujeres para armonizar las obligaciones profesionales y familiares, promoviendo políticas adecuadas para el cuidado de los niños y la atención de los miembros de la familia dependientes.

25. El apartado a) del párrafo 1 del artículo 8 del Pacto obliga a los Estados Partes a garantizar el derecho de toda persona a formar sindicatos y afiliarse al de su elección. Según el artículo 3, leído juntamente con el artículo 8, se permitiría a los hombres y las mujeres que funden asociaciones profesionales para tender a sus problemas específicos. A este respecto, debería prestarse particular atención a los trabajadores domésticos, a las mujeres de las zonas rurales, a las mujeres que trabajan en industrias predominantemente femeninas y a las mujeres que trabajan en el hogar, que a menudo se ven privadas de este derecho.

26. El artículo 9 del Pacto obliga a los Estados Partes a reconocer el derecho de toda persona a la protección social y, en particular, a la seguridad social y a la igualdad de acceso a los servicios sociales. El artículo 3, leído en relación con el artículo 9, obliga, en particular, a igualar la edad obligatoria de jubilación para hombres y mujeres, a velar por que las mujeres perciban la misma prestación de los sistemas públicos y privados de pensiones y a garantizar individualmente el derecho a la licencia de paternidad o maternidad y la licencia compartida por ambos.

27. Según el apartado 1) del artículo 10 del Pacto, los Estados Partes deben reconocer la necesidad de conceder a la familia la más amplia protección y asistencia posibles y que el matrimonio debe contraerse con el libre consentimiento de los futuros cónyuges.

El artículo 3, leído juntamente con el artículo 10, obliga a los Estados Partes, en particular, a proporcionar a las víctimas de violencia en el hogar, que son principalmente mujeres, el acceso a un alojamiento seguro, así como a los oportunos remedios y recursos y a la reparación de los daños y perjuicios de orden físico, mental y moral, a cuidar de que los hombres y las mujeres tengan igualdad de derechos a la hora de contraer libremente matrimonio; en especial, la mayoría de edad para contraer matrimonio debe ser la misma para hombres y mujeres, los menores de ambos sexos deben estar protegidos por igual frente a las prácticas que fomentan el matrimonio infantil, el matrimonio por procuración o el matrimonio forzado, y debe garantizarse la igualdad de derechos de las mujeres a la propiedad conyugal y a heredar en caso de fallecimiento del marido. La violencia de género constituye una forma de discriminación que va en menoscabo de la aptitud para disfrutar de los derechos y libertades y, en particular, de los derechos económicos, sociales y culturales en pie de igualdad. Los Estados Partes deben tomar disposiciones apropiadas para eliminar la violencia contra hombres y mujeres y actuarán con la diligencia debida para prevenir, investigar, mediar, castigar y obtener reparación por los actos de violencia cometidos contra ellos por actores privados.

28. Según el artículo 11 del Pacto, los Estados Partes deben reconocer el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y para su familia, lo que incluye una vivienda adecuada (párr. 1) y una alimentación adecuada (párr. 2). Según el artículo 3, leído juntamente con el párrafo 1 del artículo 11, la mujer debe tener derecho de propiedad, usufructo u otra forma de intervención sobre la vivienda, la tierra y los bienes en plena igualdad con el hombre y acceder a los recursos necesarios a tal efecto.

La aplicación del artículo 3, juntamente con el párrafo 2 del artículo 11, supone que los Estados Partes han de velar en particular por que las mujeres tengan acceso o control sobre los medios de producción de alimentos y a combatir las prácticas consuetudinarias, en cuya virtud no se permite a la mujer comer hasta que los hombres hayan terminado su comida o sólo se le permite ingerir alimentos menos nutritivos<sup>50</sup>.

29. El artículo 12 del Pacto obliga a los Estados Partes a tomar medidas para el pleno ejercicio del derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. Según el artículo 3, leído juntamente con el artículo 12, deben eliminarse los obstáculos jurídicos y de otro tipo que impiden que hombres y mujeres tengan igualdad de acceso a los servicios de salud pública. Se incluye aquí en particular el análisis de las formas en que las funciones asignadas a ambos géneros afectan al acceso a condiciones de base de la salud, como el agua y la alimentación, la eliminación de las restricciones legales en materia de salud reproductiva, la prohibición de la mutilación genital femenina y la formación adecuada del personal que se ocupa de los problemas de salud de la mujer<sup>51</sup>.

30. Según el párrafo 1 del artículo 13 del Pacto, los Estados Partes deben reconocer el derecho de toda persona a la educación; según el apartado a) del párrafo 2, la enseñanza primaria debe ser obligatoria y disponible para todos gratuitamente.

---

<sup>50</sup> En el párrafo 26 de la Observación general N° 12 del PDESC se analizan otros ejemplos de obligaciones y posibles infracciones del artículo 3 en relación con los párrafos 1 y 2 del artículo 11

<sup>51</sup> Observación general N° 14 del PDESC, párrs. 18 a 21.

La aplicación del artículo 3, juntamente con el artículo 13, exige en particular la adopción de normas y principios que proporcionen los mismos criterios de admisión para niños y niñas en todos los niveles de la educación. Los Estados Partes velarán, en particular mediante campañas de mentalización e información, por que las familias desistan de dar un trato preferente a los muchachos cuando envíen a sus hijos a la escuela, así como por que los planes de estudio fomenten la igualdad y la no discriminación. Los Estados Partes deben crear condiciones favorables para seguridad de los menores, en particular del sexo femenino, al ir y volver de la escuela.

31. A tenor de los apartados a) y b) del párrafo 1 del artículo 15 del Pacto, los Estados Partes deben reconocer el derecho de toda persona a participar en la vida cultural y a disfrutar de los beneficios del progreso científico. La aplicación del artículo 3, leído juntamente con los apartados a) y b) del párrafo 1 del artículo 15, exige, en particular, superar los obstáculos de tipo institucional y de otra índole, tales como los basados en tradiciones culturales y religiosas, que impiden la participación plena de la mujer en la vida cultural y en la educación e investigación científicas, así como dedicar recursos a la investigación de las necesidades sanitarias y económicas de la mujer en condiciones de igualdad con las del hombre.

### **III. APLICACIÓN EN EL PLANO NACIONAL**

#### **A. Políticas y estrategias**

32. La manera más adecuada de hacer efectivo el derecho previsto en el artículo 3 del Pacto variará de un Estado a otro. Cada Estado Parte tiene un margen discrecional a la hora de adoptar los métodos para cumplir su obligación primordial e inmediata de garantizar la igualdad de derechos entre el hombre y la mujer al goce de todos sus derechos económicos, sociales y culturales.

Entre otras cosas, los Estados Partes debe integrar en los planes nacionales de acción a favor de los derechos humanos estrategias adecuadas para garantizar la igualdad de derechos del hombre y la mujer al goce de los derechos económicos, sociales y culturales.

33. Estas estrategias se deben fundar en la determinación sistemática de políticas, programas y actividades adecuados a la situación y el contexto reinantes en el Estado, según se desprende del contenido normativo del artículo 3 del Pacto y se especifica en relación con el nivel y la naturaleza de las obligaciones de los Estados Partes a que se refieren los párrafos 16 a 21 *supra*. En esa estrategia se debe prestar atención en particular a la eliminación de la discriminación en el goce de los derechos económicos, sociales y culturales.

34. Los Estados Partes deben reexaminar periódicamente la legislación, las políticas, las estrategias y los programas en relación con los derechos económicos, sociales y culturales, y adoptarán los cambios necesarios para que aquéllos estén acordes con las obligaciones resultantes del artículo 3 del Pacto. 35. Puede ser necesario adoptar medidas especiales provisionales para acelerar el igual disfrute por la mujer de todos los derechos económicos, sociales y culturales y para mejorar la posición *de facto* de la mujer<sup>52</sup>. Las medidas especiales provisionales se deben distinguir de las medidas de política y de las estrategias permanentes adoptadas para lograr la igualdad del hombre y la mujer.

---

<sup>52</sup> Véase a este respecto la Recomendación general N° 25 sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, adoptada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, la Observación general N° 13 del PDESC y los Principios de Limburgo sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

36. Se alienta a los Estados a que adopten medidas especiales provisionales para acelerar el logro de la igualdad entre el hombre y la mujer en el disfrute de los derechos previstos en el Pacto. Tales medidas no deben considerarse discriminatorias en sí mismas, ya que se basan en la obligación del Estado de eliminar las desventajas causadas por las leyes, tradiciones y prácticas discriminatorias, pasadas y presentes. La índole, duración y aplicación de tales medidas deben determinarse teniendo en cuenta la cuestión y el contexto específicos y deben reajustarse cuando las circunstancias lo requieran. Los resultados de esas medidas deberían supervisarse para interrumpir éstas cuando se hayan alcanzado los objetivos para los que se adoptaron.

37. El derecho de las personas y los grupos a participar en el proceso de adopción de decisiones que puedan influir en su desarrollo debe ser parte integrante de todo programa, política o actividad concebidos para que el Gobierno cumpla sus obligaciones en virtud del artículo 3 del Pacto.

## **B. Remedios y responsabilidad**

38. Las políticas y estrategias nacionales deben prever el establecimiento de mecanismos e instituciones eficaces, en caso de que no existan, con inclusión de autoridades administrativas, mediadores y otros órganos nacionales en materia de derechos humanos, así como tribunales. Todos estos órganos deben investigar y examinar las presuntas infracciones del artículo 3 y ofrecer remedios apropiados. En cuanto a los Estados Partes, deben velar por que dichos remedios se apliquen efectivamente.

### **C. Indicadores y bases de referencia**

39. En las estrategias y políticas nacionales se deben establecer indicadores y bases de referencia apropiados en relación con el derecho al goce por el hombre y la mujer en pie de igualdad de los derechos económicos, sociales y culturales, con objeto de supervisar eficazmente el cumplimiento por el Estado Parte de las obligaciones resultantes a este respecto del Pacto. Se necesitan estadísticas desglosadas, con calendarios específicos, para medir el ejercicio progresivo, en su caso, de los derechos económicos, sociales y culturales por parte de hombres y mujeres.

### **IV. VIOLACIONES**

40. Los Estados Partes deben cumplir su obligación inmediata y primordial de garantizar la igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales.

41. El principio de igualdad del hombre y la mujer es fundamental para el disfrute de cada uno de los derechos específicos enumerados en el Pacto. La omisión del deber de garantizar la igualdad de fondo y de forma en el disfrute de cada uno de esos derechos constituye una violación del derecho respectivo. El disfrute en condiciones de igualdad de los derechos económicos, sociales y culturales exige la eliminación de la discriminación *de jure* y *de facto*. La omisión del deber de adoptar, aplicar y vigilar los efectos de las leyes, políticas y programas orientados a eliminar la discriminación *de jure* y *de facto* en lo que respecta a cada uno de los derechos enumerados en los artículos 6 a 15 del Pacto constituye una violación de los mismos. 42.

La violación de los derechos contenidos en el Pacto puede producirse por la acción directa, la inacción u omisión de los Estados Partes o de sus instituciones u organismos en los planos nacional y local. La adopción y aplicación de medidas regresivas que afecten a la igualdad del derecho del hombre y la mujer en cuanto al disfrute de todos los derechos enunciados en el Pacto constituye una violación del artículo 3.

**Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial Derechos Económicos, Sociales y Culturales.  
Observación general N° XXV: relativa a las dimensiones de la discriminación racial relacionadas con el género (56° período de sesiones, 2000)**

1. El Comité toma nota de que la discriminación racial no siempre afecta a las mujeres y a los hombres en igual medida ni de la misma manera. Existen circunstancias en que afecta únicamente o en primer lugar a las mujeres, o a las mujeres de distinta manera o en distinta medida que a los hombres. A menudo no se detecta si no se reconocen explícitamente las diferentes experiencias de unas u otros en la vida pública y privada.

2. Determinadas formas de discriminación racial pueden dirigirse contra las mujeres en calidad de tales como, por ejemplo, la violencia sexual cometida contra las mujeres de determinados grupos raciales o étnicos en detención o durante conflictos armados; la esterilización obligatoria de mujeres indígenas; el abuso de trabajadoras en el sector no estructurado o de empleadas domésticas en el extranjero.

La discriminación racial puede tener consecuencias que afectan en primer lugar o únicamente a las mujeres, como embarazos resultantes de violaciones motivadas por prejuicios raciales; en algunas sociedades las mujeres violadas también pueden ser sometidas a ostracismo. Además, las mujeres pueden verse limitadas por la falta de remedios y mecanismos de denuncia de la discriminación a causa de impedimentos por razón de sexo, tales como los prejuicios de género en el ordenamiento jurídico y la discriminación de la mujer en la vida privada.

3. Reconociendo que algunas formas de discriminación racial repercuten únicamente sobre las mujeres, el Comité intentará tener en cuenta en su labor los factores genéricos o las cuestiones que puedan estar relacionadas con la discriminación racial. Considera que sus prácticas en este sentido se beneficiarían del desarrollo, en colaboración con los Estados Partes, de un enfoque más sistemático y coherente de la evaluación y la vigilancia de la discriminación racial de las mujeres, así como de las desventajas, obstáculos y dificultades por motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico con que tropiezan para ejercer y disfrutar plenamente de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

4. En consecuencia, al examinar formas de discriminación racial, el Comité pretende aumentar sus esfuerzos para integrar las perspectivas de género, incorporar análisis basados en el género y alentar la utilización de un lenguaje no sexista en sus métodos de trabajo durante el período de sesiones, comprensivos de su examen de los informes presentados por los Estados Partes, las observaciones finales, los mecanismos de alerta temprana y los procedimientos de urgencia, y las recomendaciones generales.

5. Como parte de la metodología para tener plenamente en cuenta las dimensiones de la discriminación racial relacionadas con el género, el Comité incluirá entre sus métodos de trabajo durante el período de sesiones un análisis de la relación entre la discriminación por razón de sexo y la discriminación racial, prestando especial atención a:

- a) La forma y manifestación de la discriminación racial;
- b) Las circunstancias en que se produce la discriminación racial;
- c) Las consecuencias de la discriminación racial; y
- d) La disponibilidad y accesibilidad de los remedios y mecanismos de denuncia en casos de discriminación racial.

6. Tomando nota de que los informes presentados por los Estados Partes a menudo no contienen información específica o suficiente sobre la aplicación de la Convención en lo que se refiere a la mujer, se solicita a los Estados Partes que describan, en la medida de lo posible en términos cuantitativos y cualitativos, los factores y las dificultades que se encuentran a la hora de asegurar que las mujeres disfruten en pie de igualdad y libres de discriminación racial los derechos protegidos por la Convención. Si los datos se clasifican por raza u origen étnico y se desglosan por género dentro de esos grupos raciales o étnicos, los Estados Partes y el Comité podrán determinar, comparar y tomar medidas para remediar las formas de discriminación racial contra la mujer que de otro modo podrían quedar ocultas e impunes.

# **ESTADOS PARTE DE LA CONVENCIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER (CEDAW)<sup>1</sup>**

**Estados Parte: 185<sup>2</sup>  
Al 11 de agosto de 2006**

---

<sup>1</sup> Son Estados Parte de un tratado los Estados que han primero firmado y después ratificado dicho instrumento; así como los que se han adherido sin previa firma. La adhesión tiene el mismo efecto legal que la ratificación: un Estado que se convierte en un Estado Parte, está obligado por ley a obedecer al instrumento internacional.

<sup>2</sup> Para ver el listado de firmas y ratificaciones actualizado visite la siguiente dirección web: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/states.htm>

Blanca

Ratificaciones

<b>País</b>	<b>Firma</b>	<b>Ratificación</b>
Afganistán	14 Agosto 1980	5 Marzo 2003
Albania		11 Mayo 1994
Alemania	17 Julio 1980	10 Julio 1985
Algeria		22 Mayo 1996
Andorra		15 Enero 1997
Angola		17 Setiembre 1986
Antigua y Barbuda		1 Agosto 1989
Arabia Saudita	7 Setiembre 2000	7 Setiembre 2000
Argentina	17 Julio 1980	15 Julio 1985
Armenia		13 Setiembre 1993
Australia	17 Julio 1980	28 Julio 1983
Austria	17 Julio 1980	31 Marzo 1982
Azerbaiyán		10 Julio 1995
Bahamas		6 Octubre 1993
Bahrein		18 Junio 2002
Bangladesh		6 Noviembre 1984
Barbados	24 Julio 1980	16 Octubre 1980
Belarús	17 Julio 1980	4 Febrero 1981
Bélgica	17 Julio 1980	10 Julio 1985
Belice	7 Marzo 1990	16 Mayo 1990
Benin	11 Noviembre 1981	12 Marzo 1992
Bolivia	30 Mayo 1980	8 Junio 1990
Bosnia y Herzegovina		1 Setiembre 1993
Botswana		13 Agosto 1996
Brasil	31 Marzo 1981	1 Febrero 1984
Brunei Darussalam		24 Mayo 2006
Bulgaria	17 Julio 1980	8 Febrero 1982
Burkina Faso		14 Octubre 1987
Burundi	17 Julio 1980	8 Enero 1992
Bután	17 Julio 1980	31 Agosto 1981
Cabo Verde		5 Diciembre 1980
Camboya	17 Octubre 1980	15 Octubre 1992
Camerún	6 Junio 1983	23 Agosto 1994
Canadá	17 Julio 1980	10 Diciembre 1981
Chad		9 Junio 1995
Chile	17 Julio 1980	7 Diciembre 1989
China	17 Julio 1980	4 Noviembre 1980
Chipre		23 Julio 1985
Colombia	17 Julio 1980	19 Enero 1982
Comoras		31 Octubre 1994
Congo	29 Julio 1980	26 Julio 1982
Cook Islands		11 Agosto 2006

Eliminación de la Discriminación contra la Mujer

<b>País</b>	<b>Firma</b>	<b>Ratificación</b>
Costa de Marfil	17 Julio 1980	18 Diciembre 1995
Costa Rica	17 Julio 1980	4 Abril 1986
Croacia		9 Setiembre 1992
Cuba	6 Marzo 1980	17 Julio 1980
Dinamarca	17 Julio 1980	21 Abril 1983
Djibouti		2 Diciembre 1998
Dominica	15 Setiembre 1980	15 Setiembre 1980
Ecuador	17 Julio 1980	9 Noviembre 1981
Egipto	16 Julio 1980	18 Setiembre 1981
El Salvador	14 Noviembre 1980	19 Agosto 1981
Emiratos Árabes Unidos		6 octubre 2004
Eritrea		5 Setiembre 1995
Eslovaquia		28 Mayo 1993
Eslovenia		6 Julio 1992
España	17 Julio 1980	5 Enero 1984
Estados Unidos de América	17 Julio 1980	
Estonia		21 Octubre 1991
Etiopía	8 Julio 1980	10 Diciembre 1981
Ex República Yugoslava de Macedonia		18 Enero 1994
Federación de Rusia	17 Julio 1980	23 Enero 1981
Fidji		28 Agosto 1995
Filipinas	15 Julio 1980	5 Agosto 1981
Finlandia	17 Julio 1980	4 Setiembre 1986
Francia	17 Julio 1980	14 Diciembre 1983
Gabón	17 Julio 1980	21 Enero 1983
Gambia	29 Julio 1980	16 Abril 1993
Georgia		26 Octubre 1994
Ghana	17 Julio 1980	2 Enero 1986
Granada	17 Julio 1980	30 Agosto 1990
Grecia	2 Marzo 1982	7 Junio 1983
Guatemala	8 Junio 1981	12 Agosto 1982
Guinea	17 Julio 1980	9 Agosto 1982
Guinea Ecuatorial		23 Octubre 1984
Guinea-Bissau	17 Julio 1980	23 Agosto 1985
Guyana	17 Julio 1980	17 Julio 1980
Haití	17 Julio 1980	20 Julio 1981
Honduras	11 Junio 1980	3 Marzo 1983
Hungría	6 Junio 1980	22 Diciembre 1980
India	30 Julio 1980	9 Julio 1993
Indonesia	29 Julio 1980	13 Setiembre 1984
Iraq		13 Agosto 1986
Irlanda		23 Diciembre 1985

Ratificaciones

<b>País</b>	<b>Firma</b>	<b>Ratificación</b>
Islandia	24 Julio 1980	18 Junio 1985
Islas Salomón		6 Mayo 2002
Israel	17 Julio 1980	3 Octubre 1991
Italia	17 Julio 1980	10 Junio 1985
Jamahiriya Árabe Libia		16 Mayo 1989
Jamaica	17 Julio 1980	19 Octubre 1984
Japón	17 Julio 1980	25 Junio 1985
Jordania	3 Diciembre 1980	1 Julio 1992
Kazajstán		26 Agosto 1998
Kenia		9 Marzo 1984
Kiribati		17 Marzo 2004
Kirquistán		10 Febrero 1997
Kuwait		2 Setiembre 1994
Latvia		14 Abril 1992
Lesotho	17 Julio 1980	22 Agosto 1995
Líbano		21 Abril 1997
Liberia		17 Julio 1984
Liechtenstein		22 Diciembre 1995
Lituania		18 Enero 1994
Luxemburgo	17 Julio 1980	2 Febrero 1989
Madagascar	17 Julio 1980	17 Marzo 1989
Malasia		5 Julio 1995
Malawi		12 Marzo 1987
Maldivas		1 Julio 1993
Malí	5 Febrero 1985	10 Setiembre 1985
Malta		8 Marzo 1991
Marruecos		21 Junio 1993
Marshall Islands		02 Marzo 2005
Mauricio		9 Julio 1984
Mauritania		10 Mayo 2001
México	17 Julio 1980	23 Marzo 1981
Micronesia		1 setiembre 2004
Mónaco		18 marzo 2005
Mongolia	17 Julio 1980	20 Julio 1981
Montenegro		23 Octubre 2006
Mozambique		16 Abril 1997
Myanmar		22 Julio 1997
Namibia		23 Noviembre 1992
Nepal	5 Febrero 1991	22 Abril 1991
Nicaragua	17 Julio 1980	27 Octubre 1981
Níger		8 Octubre 1999
Nigeria	23 Abril 1984	13 Junio 1985
Noruega	17 Julio 1980	21 Mayo 1981
Nueva Zelanda	17 Julio 1980	10 Enero 1985

Eliminación de la Discriminación contra la Mujer

---

<b>País</b>	<b>Firma</b>	<b>Ratificación</b>
Omán		7 Febrero 2006
Países Bajos	17 Julio 1980	23 Julio 1991
Pakistán		12 Marzo 1996
Panamá	26 Junio 1980	29 Octubre 1981
Papúa Nueva Guinea		12 Enero 1995
Paraguay		6 Abril 1987
Perú	23 Julio 1981	13 Setiembre 1982
Polonia	29 Mayo 1980	30 Julio 1980
Portugal	24 Abril 1980	30 Julio 1980
Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte	22 Julio 1981	7 Abril 1986
República Árabe Siria		28 Marzo 2003
República Centroafricana		21 Junio 1991
República Checa		22 Febrero 1993
República de Corea	25 Mayo 1983	27 Diciembre 1984
República de Moldova		1 Julio 1994
República Democrática del Congo	17 Octubre 1986	16 Noviembre 1986
República Democrática Popular de Lao	17 Julio 1980	14 Agosto 1981
República Dominicana	17 Julio 1980	2 Setiembre 1982
República Popular Democrática de Corea		27 Febrero 2001
República Unida de Tanzania	17 Julio 1980	20 Agosto 1985
Ruanda	1 Mayo 1980	2 Marzo 1981
Rumania	4 Setiembre 1980	7 Enero 1982
Samoa		25 Setiembre 1992
San Kitts y Nevis		25 Abril 1985
San Marino	26 Setiembre 2003	10 Diciembre 2003
San Tomé y Príncipe	31 Octubre 1995	3 Junio 2003
San Vicente y las Granadinas		4 Agosto 1981
Santa Lucía		8 Octubre 1982
Senegal	29 Julio 1980	5 Febrero 1985
Seychelles		5 Mayo 1992
Sierra Leona	21 Setiembre 1988	11 Noviembre 1988
Singapur		5 Octubre 1995
Sri Lanka	17 Julio 1980	5 Octubre 1981
Suazilandia		26 Marzo 2004
Sudáfrica	29 Enero 1993	15 Diciembre 1995
Suecia	7 Marzo 1980	2 Julio 1980
Suiza	23 Enero 1987	27 Marzo 1997

Ratificaciones

---

<b>País</b>	<b>Firma</b>	<b>Ratificación</b>
Suriname		1 Marzo 1993
Tailandia		9 Agosto 1985
Tayikistán		26 Octubre 1993
Timor-Leste		16 Abril 2003
Togo		26 Setiembre 1983
Trinidad y Tobago	27 Junio 1985	12 Enero 1990
Túnez	24 Julio 1980	20 Setiembre 1985
Turkmenistán		1 Mayo 1997
Turquía		20 Diciembre 1985
Tuvalu		6 Octubre 1999
Ucrania	17 Julio 1980	12 Marzo 1981
Uganda	30 Julio 1980	22 Julio 1985
Uruguay	30 Marzo 1981	9 Octubre 1981
Uzbekistán		19 Julio 1995
Vanuatu		8 Setiembre 1995
Venezuela	17 Julio 1980	2 Mayo 1983
Viet Nam	29 Julio 1980	17 Febrero 1982
Yemen		30 Mayo 1984
Yugoslavia		12 Marzo 2001
Zambia	17 Julio 1980	21 Junio 1985
Zimbawe		13 Mayo 1991

Blanca

## **ESTADOS PARTE DEL PROTOCOLO FACULTATIVO DE LA CEDAW<sup>3</sup>**

**Estados Parte: 90<sup>4</sup>  
Al 27 de noviembre de 2007**

- 
- <sup>3</sup> Son Estados Parte de un tratado los Estados que han primero firmado y después ratificado dicho instrumento; así como los que se han adherido sin previa firma. La adhesión tiene el mismo efecto legal que la ratificación: un Estado que se convierte en un Estado Parte, está obligado por ley a obedecer al instrumento internacional.
- <sup>4</sup> Para ver el listado de firmas y ratificaciones actualizado visite la siguiente dirección web: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/protocol/sigop.htm>

Eliminación de la Discriminación contra la Mujer

<b>País</b>	<b>Firma</b>	<b>Ratificación</b>
Albania		23 Junio 2003
Alemania	10 Diciembre 1999	15 Enero 2002
Andorra	9 Julio 2001	14 Octubre 2002
Angola		01 Noviembre 2007
Antigua y Barbuda		05 Junio 2006
Argentina	28 Febrero 2000	20 Marzo 2007
Armenia		14 Setiembre 2006
Austria	10 Diciembre 1999	6 Setiembre 2000
Azerbaiyán	6 Junio 2000	1 Junio 2001
Bangladesh	6 Setiembre 2000	6 Setiembre 2000
Belarús	29 Abril 2002	3 Febrero 2004
Bélgica	10 Diciembre 1999	17 Junio 2004
Belice		9 Diciembre 2002
Benin	25 Mayo 2000	
Bolivia	10 Diciembre 1999	27 Setiembre 2000
Bosnia y Herzegovina	7 Setiembre 2000	4 Setiembre 2002
Botswana		21 Febrero 2007
Brasil	13 Marzo 2001	28 Junio 2002
Bulgaria	06 Junio 2000	20 Setiembre 2006
Burkina Faso	16 Noviembre 2001	10 Octubre 2005
Burundi	13 Noviembre 2001	
Camboya	11 Noviembre 2001	
Camerún		7 de Enero 2005
Canadá		18 Octubre 2002
Chile	10 Diciembre 1999	
Chipre	8 Febrero 2001	26 Abril 2002
Colombia	10 Diciembre 1999	23 Enero 2007
Cook Islands		27 Noviembre 2007
Costa Rica	10 Diciembre 1999	20 Setiembre 2001
Croacia	5 Junio 2000	7 Marzo 2001
Cuba	17 Marzo 2000	
Dinamarca	10 Diciembre 1999	31 Mayo 2000
Ecuador	10 Diciembre 1999	5 Febrero 2002
El Salvador	4 Abril 2001	
Eslovaquia	5 Junio 2000	17 Noviembre 2000
Eslovenia	10 Diciembre 1999	23 Setiembre 2004
España	14 Marzo 2000	6 Julio 2001
Ex República Yugoslava de Macedonia	3 Abril 2000	17 Octubre 2003
Federación Rusa	8 Mayo 2001	28 Julio 2004
Filipinas	21 Marzo 2000	12 Noviembre 2003
Finlandia	10 Diciembre 1999	29 Diciembre 2000
Francia	10 Diciembre 1999	9 Junio 2000

Ratificaciones

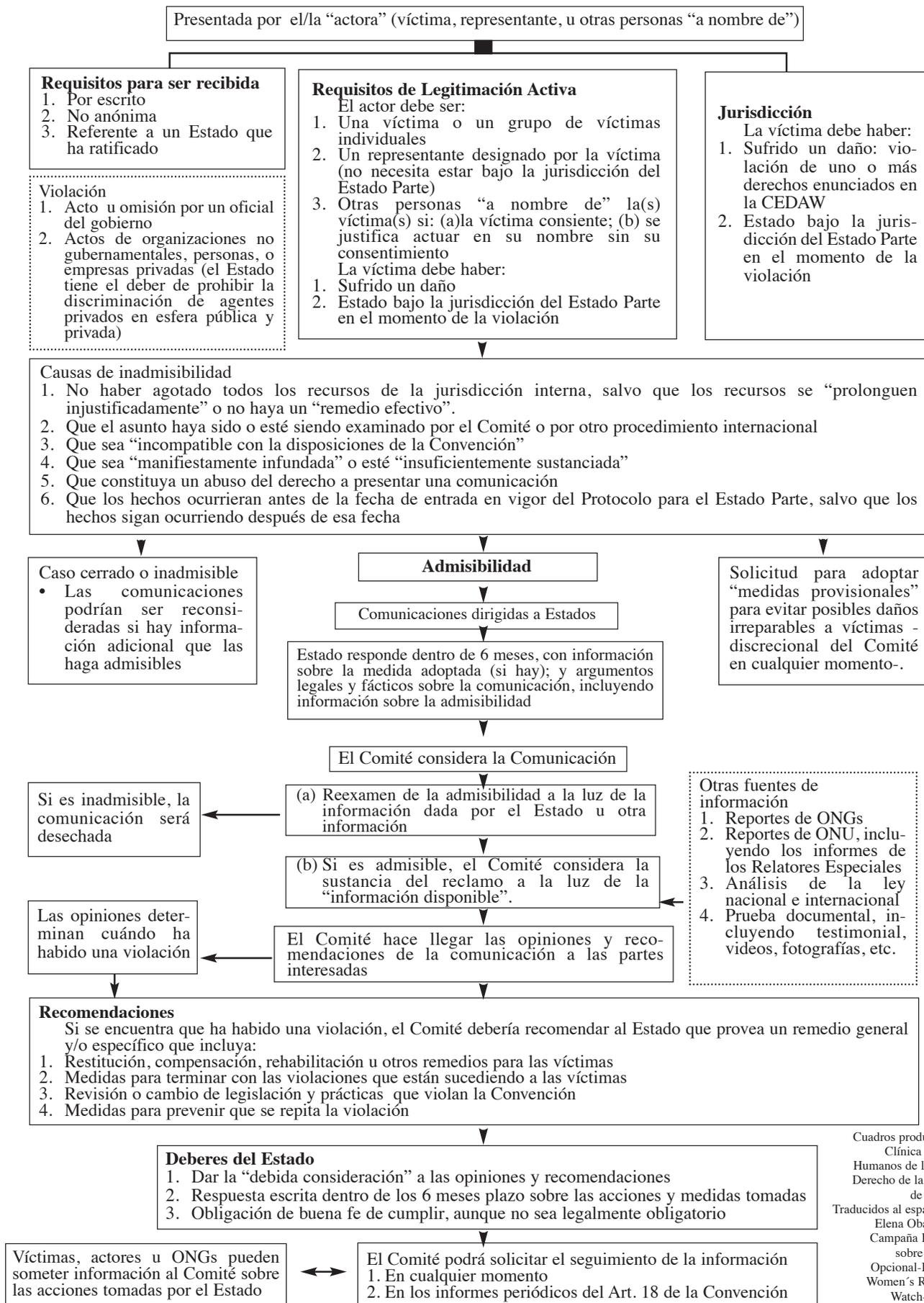
<b>País</b>	<b>Firma</b>	<b>Ratificación</b>
Gabón		5 Noviembre 2004
Georgia		30 Julio 2002
Ghana	24 Febrero 2000	
Grecia	10 Diciembre 1999	24 Enero 2002
Guatemala	7 Setiembre 2000	9 Mayo 2002
Guinea-Bissau	12 Setiembre 2000	
Hungría		22 Diciembre 2000
Indonesia	28 Febrero 2000	
Irlanda	7 Setiembre 2000	7 Setiembre 2000
Islandia	10 Diciembre 1999	6 Marzo 2001
Islas Salomón		6 Mayo 2002
Italia	10 Diciembre 1999	22 Setiembre 2000
Jamahiriya Árabe Libia		18 Junio 2004
Kazajstán	6 Setiembre 2000	24 Agosto 2001
Kirquistán		22 Julio 2002
Lesotho	6 Setiembre 2000	24 Setiembre 2004
Liberia	22 Setiembre 2004	
Liechtenstein	10 Diciembre 1999	24 Octubre 2001
Lituania	8 Setiembre 2000	5 Agosto 2004
Luxemburgo	10 Diciembre 1999	1 Julio 2003
Madagascar	7 Setiembre 2000	
Malawi	7 Setiembre 2000	
Maldivia		13 Marzo 2006
Malí		5 Diciembre 2000
Mauricio	11 Noviembre 2001	
México	10 Diciembre 1999	15 Marzo 2002
Mongolia	7 Setiembre 2000	28 Marzo 2002
Montenegro		23 Octubre 2006
Namibia	19 Mayo 2000	26 Mayo 2000
Nepal	18 Diciembre 2001	15 Junio 2007
Níger		30 Setiembre 2004
Nigeria	8 Setiembre 2000	22 Noviembre 2004
Noruega	10 Diciembre 1999	5 Marzo 2002
Nueva Zelanda	7 Setiembre 2000	7 Setiembre 2000
Países Bajos	10 Diciembre 1999	22 Mayo 2002
Panamá	9 Junio 2000	9 Mayo 2001
Paraguay	28 Diciembre 1999	14 Mayo 2001
Perú	22 Diciembre 2000	9 Abril 2001
Polonia		22 Diciembre 2003
Portugal	16 Febrero 2000	26 Abril 2002
Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte		17 Diciembre 2004
República de Moldova		28 Febrero 2006
República Checa	10 Diciembre 1999	26 Febrero 2001

Eliminación de la Discriminación contra la Mujer

---

<b>País</b>	<b>Firma</b>	<b>Ratificación</b>
República de Corea		18 Octubre 2006
República Dominicana	14 Marzo 2000	10 Agosto 2001
República Unida de Tanzania		12 Enero 2006
Rumania	6 Setiembre 2000	25 Agosto 2003
San Kitts y Nevis		20 Enero 2006
San Marino		10 Setiembre 2005
Santo Tomé y Príncipe	6 Setiembre 2000	
Senegal	10 Diciembre 1999	26 Mayo 2000
Serbia y Montenegro		31 Julio 2003
Seychelles	22 Julio 2002	
Sierra Leona	8 Setiembre 2000	
Sri Lanka		15 Octubre 2002
Sudáfrica		18 Octubre 2005
Suecia	10 Diciembre 1999	24 Abril 2003
Tailandia	14 Junio 2000	14 Junio 2000
Tayikistán	7 Setiembre 2000	
Timor-Leste		16 Abril 2003
Turquía	8 Setiembre 2000	29 Octubre 2002
Ucrania	7 Setiembre 2000	26 Setiembre 2003
Uruguay	9 Mayo 2000	26 Julio 2001
Vanuatu		17 Mayo 2007
Venezuela	17 Marzo 2000	13 Mayo 2002

## Procedimientos Protocolo Facultativo CEDAW: la Comunicación





## Procedimientos Protocolo Facultativo CEDAW: la Investigación

### Requisitos: Las violaciones deben ser graves o sistemáticas

1. Violaciones graves: abusos severos, por ejemplo discriminaciones contra las mujeres ligadas a las violaciones de su derecho a la vida, a su integridad física y mental y a su seguridad (Art.8)
2. Violaciones sistemáticas
  - Sistemática se refiere a la escala o persistencia de las violaciones o a la existencia de un plan o política que promueve las violaciones
  - Las violaciones que no llegan al nivel de severidad que implica "grave" pueden ser aún el foco de una investigación, si hay un patrón o si los abusos son cometidos bajo un plan o política que promueve las violaciones de forma implícita o explícita
  - El Comité puede utilizar la investigación para abordar discriminaciones amplias basadas en factores culturales o sociales o en brechas amplias entre la ley y la política que se está implementando
  - Las violaciones de amplia escala, como el tráfico de mujeres para la explotación económica o sexual, pueden ser abordadas más efectivamente a través del procedimiento de investigación, que a través de la serie de comunicaciones de personas o grupos de personas.

Se aplica a los Estados que no han hecho excepción de este procedimiento \*

### Etapas confidenciales

El Comité recibe información fidedigna que revela violaciones graves o sistemáticas

El Comité invita al Estado a colaborar en el examen de la información y presentar observaciones  
El consentimiento y la cooperación del Estado no es obligatoria pero es deseable

1. El Comité encarga uno o más de sus miembros para realizar una investigación  
2. Se considera la información y la respuesta del Estado  
3. Si se justifica y con consentimiento del Estado se puede hacer una visita al territorio

El Comité hace las investigaciones y recomendaciones con base en toda la "información disponible" y se la presenta al Estado

El Estado debe responder sobre lo que encontró el Comité y sobre las recomendaciones en 6 meses

### Información hecha Pública

#### Seguimiento

1. Luego de 6 meses, el Comité podrá invitar al Estado a que le informe sobre las medidas tomadas como resultado de la investigación  
2. El Comité podrá invitar al Estado que le informe sobre cualquier medida adoptada como resultado de la investigación en el informe periódico de la Convención cada cuatro años

### Requisito: Debe ser información fidedigna

1. Fidedigna: creíble
2. La credibilidad puede ser evaluada a la luz de factores tales como especificidad, consistencia entre las narraciones, prueba de corroboración, record de credibilidad de la organización en investigación, medios de comunicación imparciales e independientes
3. No restricciones en las fuentes de información o el diseño
4. Fuentes potenciales de información
5. Grupos de mujeres y ONGs
6. Otros órganos o expertos en derechos humanos de las Naciones Unidas
7. Narraciones de la prensa o de grupos que trabajan en asistencia humanitaria

Visita in situ con consentimiento del Estado, podría incluir entrevistas con:

- Oficiales del gobierno
- Jueces
- ONGs
- Presuntas víctimas
- Testigos
- Otras personas o grupos con información relevante al caso

Las ONGs podrán presentar información en relación con el cumplimiento de las recomendaciones por parte del Estado

\* Art.10 permite al Estado exceptuarse (opt out) del procedimiento de investigación cuando ratifica declarando que no reconoce la competencia del Art. 8. Esta declaración puede ser retirada en cualquier momento.

