



**FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO
FISCALÍA DE ASUNTOS JURÍDICOS Y DERECHOS HUMANOS**

**METODOLOGÍA PARA EVALUAR LA APLICACIÓN DE LOS PROTOCOLOS Y
LINEAMIENTOS OPERACIONALES EN MATERIA PENAL CON PERSPECTIVA DE
GÉNERO**

INTRODUCCIÓN.

El 08 de abril de 2019, la Secretaría de Gobernación, a través de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (CONAVIM), emitió la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para el Estado de Puebla en 50 municipios; ordenándose su notificación, entre otras instancias, a la Fiscalía General del Estado.¹

En dicha resolución se emitieron también diversas medidas de prevención, seguridad y justicia, a fin de dirigir las acciones para contrarrestar la violencia hacia las mujeres en nuestra entidad, cuyos avances deberán informarse periódicamente.

Entre las medidas de justicia que contempla dicha Declaratoria, se encuentra “Garantizar el conocimiento, implementación, evaluación y mejora del Protocolo de Atención Integral de Casos de Violencia contra las Mujeres en los ámbitos Municipal y Estatal basado en la NOM 046-SSA2-2005 en el Estado de Puebla. El Protocolo para la investigación, preparación a juicio y juicio de los delitos en materia de Trata de Personas; el Protocolo de Investigación del Delito de Femicidio para el Estado Libre y Soberano de Puebla, así como desarrollar estrategias de comunicación e información para el personal de las dependencias, organizaciones de la sociedad civil y personas que atiendan o trabajen directamente con mujeres víctimas de violencia.”

Es por ello, que reviste de importancia la elaboración de una metodología propia para monitorear y evaluar la aplicación de los protocolos de referencia, debido a que estos documentos orientan para la práctica de algunos actos de investigación o diligencias a través de métodos eficaces, atendiendo a las circunstancias específicas para las que son creados, las personas a quienes les corresponde materializarlas, así como también los modelos estandarizados a utilizar, con la finalidad de dar una respuesta cuidada y eficaz a las situaciones a las que el personal de la Institución se debe enfrentar; más aún, cuando

¹ Resolutivos SEGUNDO y NOVENO de la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para el Estado de Puebla, emitida por la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM)



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO
FISCALÍA DE ASUNTOS JURÍDICOS Y DERECHOS HUMANOS

dichos protocolos contribuyen al mejor desempeño de la función de investigación de delitos y constituyen, a su vez, una evidencia de las medidas tomadas por el Estado para garantizar su obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, en términos del artículo 1º, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.²

Además, debemos considerar que los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos han enfatizado el vínculo entre la discriminación de género, la violencia contra la mujer, el deber del Estado de actuar con la debida diligencia y la obligación de facilitar el acceso a recursos judiciales idóneos y efectivos.³

El estándar internacional de debida diligencia ha sido utilizado por las diferentes instancias internacionales para evaluar si un Estado ha cumplido con su obligación general de garantía frente a hechos que violan los derechos a la vida, integridad y libertad personal, en particular cuando resultan de actos imputables a particulares.⁴

Por otra parte, debemos señalar que el deber de investigar hechos que la ley señala como delitos, establecido en el artículo 21 de la Constitucional, tiene dos finalidades:

- a) Prevenir una futura repetición de los hechos; y
- b) Proveer justicia en los casos individuales.

Esta obligación se extiende a pesar de que los hechos delictivos sean atribuibles a particulares, ya que si dichos ilícitos no son investigados adecuadamente traerían como consecuencia que queden impunes, infiriéndose de manera indirecta la permisividad del poder público en su repetición.

El deber de investigar garantiza una respuesta adecuada del Estado frente a hechos y violencia y tiene *“alcances adicionales cuando se trata de una mujer que sufre una muerte, maltrato o afectación a su libertad personal en el marco de un contexto general de violencia contra las mujeres”*. En la sentencia *“Campo Algodonero”*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) recomendó usar todos los medios disponibles para hacer

² Tesis P. LXX/2010, Registro 163120, Materia Constitucional, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, enero 2011, pág. 53

³ Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio), emitido por el Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Pág. 38.

⁴ *Ibidem*, pág. 25



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO FISCALÍA DE ASUNTOS JURÍDICOS Y DERECHOS HUMANOS

que las investigaciones y procesos judiciales sean expeditos a fin de evitar la repetición de hechos iguales o análogos.⁵

Por lo antes expuesto, es imprescindible que nuestra Institución impulse la creación el desarrollo, análisis y fortalecimiento de múltiples programas y acciones enfocadas a prevenir, investigar y sancionar todas las formas de violencia contra las mujeres.

METODOLOGÍA.

Con el fin de mejorar los procesos de planificación y evaluación de dichos protocolos se considera oportuno que cada unidad de investigación especializada destine recursos humanos y materiales a fin de verificar la aplicación de los protocolos dentro de la estructura de investigación y enjuiciamiento penal encargada del esclarecimiento de los delitos de violencia en contra de las mujeres, **por lo que la o el titular de unidad respectiva**, deberá supervisar de manera continua, permanente y diligentemente lo siguiente:

1. El objetivo de los protocolos.

La función estatal de procurar e impartir justicia tiene un poder individual y colectivo que impacta en la vida de las personas y conforman la identidad de las instituciones de seguridad pública, entre ellas la Fiscalía General del Estado, como un actor imprescindible para caminar hacia un auténtico estado de derecho. Es por ello, que tiene el interés de impulsar la adopción de criterios o protocolos basados en el derecho a la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres, así como a erradicar, con los medios a su alcance, todo tipo de violencia contra las mujeres.

Se debe considerar que la legislación en materia penal, como lo es el Código Nacional de Procedimientos Penales, tienen como objetivo general establecer las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos, para esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que se repare el daño, y así contribuir a asegurar el acceso a la justicia en la aplicación del derecho y resolver el conflicto que surja con motivo de la comisión del delito, en un marco de respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los

⁵ *Ibidem*



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO
FISCALÍA DE ASUNTOS JURÍDICOS Y DERECHOS HUMANOS

Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte; tal y como lo dispone el artículo 2° de aquel ordenamiento legal.

En consecuencia, debemos tener presente que la implementación y evaluación de un protocolo de actuación en delitos relacionados con violencia de género, además de servir de apoyo para lograr los objetivos antes descritos, pretenden:

- a) Orientaciones generales y líneas de actuación para mejorar la práctica de las personas investigadoras, expertas forenses y cualquier operador especializado durante la investigación y el enjuiciamiento de los delitos relacionados con la violencia de género, a fin de que se sancione a los responsables y se repare integralmente a las víctimas.
- b) Promover la incorporación de la perspectiva de género en la actuación de las instituciones a cargo de la investigación, sanción y reparación de los ilícitos relacionados con violencia de género, como son las y los agentes de investigación, agente del ministerio público, instituciones forenses y organismos judiciales.
- c) Brindar herramientas prácticas para garantizar los derechos de las víctimas, los sobrevivientes y sus familiares; ya que estas herramientas toman en cuenta a los testigos, peritos, organizaciones y demás intervinientes en estos procesos.

2. Precisar las obligaciones de cada uno de los intervinientes en el protocolo.

Como se ha mencionado, la investigación debe ser imparcial, seria y exhaustiva, y debe permitir establecer la responsabilidad, ya sea penal o disciplinaria de las y los agentes estatales, en el caso de que el debido proceso legal no haya sido garantizado.

Al respecto, la Corte IDH enfatizó que “la falta de debida investigación y sanción de las irregularidades denunciadas propicia la reiteración en el uso de tales métodos por parte de los investigadores. Ello afecta la capacidad del Poder Judicial para identificar y perseguir a los responsables y lograr la sanción que corresponda, lo cual hace inefectivo el acceso a la justicia”.⁶

El deber de investigar acarrea también el derecho de las víctimas a acceder a la información en todo momento sobre el desarrollo de la investigación, establecido en el artículo 20, apartado C, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁶ *Ibidem*, págs. 25-26



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO
FISCALÍA DE ASUNTOS JURÍDICOS Y DERECHOS HUMANOS

En este entendido, los todos los actores de procuración de justicia deberán ceñir su actuar en pro del respeto y garantía de los derechos humanos, tanto de las víctimas como de los imputados.

3. Detallar las actividades en la atención de las personas, dando prioridad a las víctimas que pertenezcan a un grupo vulnerable -tutela preferente-

Debido a que las circunstancias y los contextos de estos grupos pueden dar lugar a la modificación de algunos de los elementos asociados a los delitos relacionados con la violencia de género y la aparición de elementos propios de dichos contextos y circunstancias, se ven reflejados en 2 referencias:

VÍCTIMAS	Niñas o adolescentes
	Mujeres adultas mayores
	Mujeres con discapacidad
	Mujeres indígenas
	Personas transexuales o transgénero (LGBTTI)
	Mujeres en contexto de movilidad internacional
CONTEXTOS	Zonas o escenarios de conflicto
	Desapariciones forzadas

Por ello reviste de importancia identificar estos elementos, ya que influyen de manera contundente en los actos de investigación a realizar y por ende, en la construcción de la teoría del caso respectiva.

Además, se debe considerar que, si bien todos los Femicidios pueden ser calificados como homicidios, no todos los homicidios de mujeres son susceptibles de ser calificados como feminicidios, ya que precisamente estos últimos hacen referencia a las muertes violentas de mujeres por razones de género. ⁷

⁷ *Ibidem*, pág. 53



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO
FISCALÍA DE ASUNTOS JURÍDICOS Y DERECHOS HUMANOS

4. Verificar la coordinación interinstitucional.

Dada la naturaleza de los delitos que deben investigarse, sus modalidades violentas y la forma en que se produce la noticia criminal, por ejemplo, la notoriedad pública en los feminicidios sexuales sistémicos, es usual que intervengan también otras y otros servidores públicos. En tal virtud, y con el fin de evitar colisiones de competencias, contaminación de la escena o alternación de las evidencias físicas y otros materiales probatorios, es necesario que se aborden y verifiquen las líneas de coordinación en los protocolos de actuación institucional, con el fin de facilitar el trabajo de la autoridad ministerial, sobre todos en las actuaciones previas y los actos urgentes de investigación.

5. Crear un grupo multidisciplinario con conocimientos especializados en estos delitos

Esto a través de realización de salas de conducción ministerial, en las cuales intervienen diversos actores como son peritos, agentes investigadores, asesores jurídicos acompañando a las víctimas -en su caso-, y al frente, dirigiendo la investigación el agente del Ministerio Público.

Pues, se debe recordar que la eficacia de la investigación en los casos de ilícitos relacionados con violencia hacia las mujeres depende, de manera directa, de las pruebas técnicas producidas por los peritos y especialistas en diversas materias (en medicina forense, criminalística, ciencias sociales, antropología, entre otros); por lo que es necesario que estos especialistas tengan intervención para el buen desarrollo de los instrumentos metodológicos para la investigación.

6. Establecer los posibles momentos críticos en la investigación de los delitos

Un aspecto trascendental de la investigación ministerial es la determinación de los problemas que deben resolverse y la formulación de hipótesis; la cual tiene la finalidad plantear las líneas lógicas de la investigación que pueden seguirse de acuerdo con la modalidad del ilícito. Estas deberán ser verificadas o refutadas con las labores de investigación que se ordenen para el efecto, razón por la cual deberán ser flexibles.



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO FISCALÍA DE ASUNTOS JURÍDICOS Y DERECHOS HUMANOS

La Corte IDH ha señalado en reiteradas oportunidades que las autoridades estatales encargadas de las investigaciones tienen “el deber de asegurar que en el curso de las mismas se valoraran los patrones sistemáticos que permitieron la comisión de graves violaciones de los derechos humanos”. Asimismo, ha advertido que, en aras de garantizar su efectividad, la investigación debe ser conducida tomando en cuenta la complejidad de los hechos “y la estructura en la cual se ubican las personas probablemente involucradas en los mismos, de acuerdo al contexto en que ocurrieron, evitando así omisiones en la recaudación de prueba y en el seguimiento de líneas lógicas de investigación”, de igual manera, advirtió que “ciertas líneas de investigación cuando eluden el análisis de los patrones sistemáticos en los que se enmarcan cierto tipo de violaciones a los derechos humanos, pueden generar ineficacia en las investigaciones.”⁸

Además, el personal de investigación encargado de procurar justicia debe identificar y evaluar en los casos sometidos a su conocimiento:

- a) Los impactos diferenciados de las normas,
- b) La interpretación y aplicación del derecho de acuerdo a roles estereotipados sobre el comportamiento de la mujer,
- c) Las exclusiones jurídicas producidas por la construcción de la identidad de sexo y/o género,
- d) Generar actuaciones con violencia de género,
- e) Identificar las conductas que generaron los actos de violencia contra las mujeres, y
- f) Verificar la presencia o ausencia de motivos en razones de género en la comisión de los ilícitos.

7. Implementar un sistema de indicadores del progreso en la aplicación del protocolo.

El sistema de indicadores de progreso es una herramienta que permitirá mejorar la evaluación de las acciones institucionales, como son:

- La asignación de recursos humanos, técnicos y financieros para la correcta y efectiva aplicación de los protocolos.
- Generar un registro de la información continuo.

⁸ *Ibidem*, pág. 66



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO
FISCALÍA DE ASUNTOS JURÍDICOS Y DERECHOS HUMANOS

- Sistematizar y mejorar el manejo de los datos generados por las agencias del Ministerio Público relacionada con registros de datos sobre delitos de esta índole.

Con lo anterior, se podrá establecer el avance generado por cada agente del Ministerio Público a cargo de la investigación en cuanto a la implementación del protocolo respectivo, permitiendo contar con líneas de investigación serias y contundentes, con enfoque de derechos humanos y perspectiva de género.

