

DIAGNÓSTICO DE LA COMISIÓN
NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS
COMO INTEGRANTE DE LOS GRUPOS QUE
DAN SEGUIMIENTO A LOS
PROCEDIMIENTOS DE

ALERTA DE VIOLENCIA DE
GÉNERO CONTRA LAS
MUJERES

2019



CNDH
M É X I C O

Comisión Nacional
de los Derechos Humanos

DIAGNÓSTICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO INTEGRANTE DE LOS GRUPOS QUE DAN SEGUIMIENTO A LOS PROCEDIMIENTOS DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

Diagnóstico de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como integrante de los Grupos que dan seguimiento a los procedimientos de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres, 2019

Presidente

Luis Raúl González Pérez

Consejo Consultivo

Mariclaire Acosta Urquidí
María Ampudia González
Alberto Manuel Athié Gallo
Michael William Chamberlín Ruiz
Angélica Cuéllar Vázquez
Mónica González Contró
David Kershenobich Stalnikowitz
Rosy Laura Castellanos Mariano
María Olga Noriega Sáenz
José de Jesús Orozco Henríquez

Primer Visitador General

Ismael Eslava Pérez

Segundo Visitador General

Enrique Guadarrama López

Tercera Visitadora General

Ruth Villanueva Castilleja

Cuarta Visitadora General

María Eréndira Cruzvillegas Fuentes

Quinto Visitador General

Edgar Corzo Sosa

Sexto Visitador General

Jorge Ulises Carmona Tinoco

Secretaría Ejecutiva

Consuelo Olvera Treviño

Secretario Técnico del Consejo Consultivo

Joaquín Narro Lobo

Oficial Mayor

Raymunda Guadalupe Maldonado Vera

Directora General del Centro Nacional de Derechos Humanos

Julieta Morales Sánchez

Supervisión

María Eréndira Cruzvillegas Fuentes
Cuarta Visitadora General

Programa de Asuntos de la Mujer y de Igualdad entre Mujeres y Hombres (PAMIMH):

Elsa de Guadalupe Conde Rodríguez
Maribel Becerril Velázquez
Bertha Liliana Onofre González
Mariana Hernández Nolasco



CNDH
M É X I C O

Comisión Nacional
de los Derechos Humanos

Contenido

INTRODUCCIÓN 4

CAPÍTULO I. LOS CONTEXTOS DE VIOLENCIA FEMINICIDA EN MÉXICO 6

1.1 Marco conceptual. Feminicidio, violencia feminicida y contextos de violencia feminicida.....6

1.2 Brechas de desigualdad entre mujeres y hombres como factores detonantes de los contextos de violencia feminicida en México.....14

1.2.1 Brechas en la percepción de los derechos entre mujeres y hombres16

1.2.2 Brechas en el acceso y ejercicio de los derechos entre mujeres y hombres23

1.3 Las dinámicas de los contextos de violencia feminicida en México37

CAPÍTULO II EL MECANISMO DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES FRENTE A LOS CONTEXTOS DE VIOLENCIA FEMINICIDA EN MÉXICO44

2.1 Panorama del Feminicidio en México.....44

2.1.1 Violencia feminicida contra niñas y adolescentes50

2.1.2 Contexto de violencia en contra de las mujeres en entidades con declaratoria de AVGM.....55

2.2 La Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres como mecanismo de Estado para combatir los contextos de violencia feminicida.....67

CAPÍTULO III PROPUESTAS DE ATENCIÓN A LOS CONTEXTOS DE VIOLENCIA FEMINICIDA EN MÉXICO: HACIA UNA POLÍTICA INTEGRAL DE ESTADO MÁS ALLÁ DE LAS AVGM74

3.1 Propuestas al marco normativo en materia de Alertas de Violencia de Género contra las Mujeres74

3.1.1 Sobre el Procedimiento.....76

3.1.2 Sobre la Declaratoria AVGM78

3.1.3 Sobre el contenido del Reglamento79

3.2 Sobre el Presupuesto Público y las AVGM.....79

3.3 Propuestas en materia de Política de Estado: La implementación integral de la LGAMVLV88

3.3.1 De la Política Nacional Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres88



**DIAGNÓSTICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO INTEGRANTE
DE LOS GRUPOS QUE DAN SEGUIMIENTO A LOS PROCEDIMIENTOS DE ALERTA DE VIOLENCIA DE
GÉNERO CONTRA LAS MUJERES**

3.3.2 Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres.....	91
3.3.3 Del Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres.....	92
3.3.4 Órdenes de Protección y Alerta de Violencia de Género Contra las Mujeres.....	99
CONSIDERACIONES FINALES.....	101
ÍNDICE DE TABLAS.....	104
ÍNDICE DE ESQUEMAS	107
BIBLIOGRAFÍA	108



INTRODUCCIÓN

La Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM) es un mecanismo de emergencia, focalizado, temporal y coordinado, establecido en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), cuyo objeto obedece a la necesidad de hacer frente a un agravio comparado, así como a una de las manifestaciones más graves de violencia contra las mujeres: la violencia feminicida.

Dicho de otro modo, la AVGM, como mecanismo de emergencia, forma parte de las acciones de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres; es un mecanismo, junto con las órdenes de aprehensión que establece la LGAMVLV, para atender expresiones específicas de la violencia contra las mujeres: por una parte la violencia feminicida, misma que se presenta en territorios y contextos determinados; y por la otra, ante la presencia de un agravio comparado, es decir, marcos regulatorios violatorios a los derechos humanos de las mujeres.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, participa en el mecanismo AVGM como integrante de los Grupos de Trabajo (GT), así como de los Grupos Interinstitucionales y Multidisciplinarios (GIM) que analizan la situación del contexto de violencia feminicida o agravio comparado, en territorios donde se solicita la AVGM. Posteriormente, dichos Grupos realizan la evaluación y el seguimiento de las acciones que las entidades con procedimiento AVGM ejecutan para su atención.

Derivado de esta participación, en 2017 la CNDH realizó el primer *Diagnóstico de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como integrante de los grupos de trabajo que dan seguimiento a los procedimientos de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres*. El objetivo de ese documento fue el de ofrecer un panorama general en torno a las actividades desarrolladas por los Grupos que en ese entonces daban seguimiento a los procedimientos AVGM, así como brindar una aproximación al estado que guardaban los mismos en las distintas entidades federativas en que se había implementado, aportando elementos que contribuyeran al fortalecimiento de su diseño e implementación.

Posteriormente, en el año 2018 y a partir de las nuevas experiencias de la CNDH en los trabajos vinculados con los procedimientos AVGM, el *Diagnóstico* fue actualizado. En el *Diagnóstico 2018*, la CNDH intentó profundizar en la comprensión de la situación de la violencia feminicida en el país, incorporando al análisis algunos de los elementos que resultaron de la operacionalización de las acciones que se desprendieron del mecanismo AVGM. A partir de lo anterior, se ofrecieron aproximaciones en torno a los retos y desafíos para la efectividad del mecanismo.



DIAGNÓSTICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO INTEGRANTE DE LOS GRUPOS QUE DAN SEGUIMIENTO A LOS PROCEDIMIENTOS DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

El presente documento continúa con el análisis y la discusión, sumando los aportes de los Diagnósticos señalados y situando el análisis del mecanismo AVGM de cara a los contextos de violencia feminicida en México. Así, el objetivo de este trabajo es exponer la heterogeneidad y dinámicas de los contextos de violencia feminicida en el país, en el marco de la experiencia de los trabajos de la CNDH en los procedimientos AVGM. Con base en lo anterior, se pretende dimensionar el problema y ofrecer alternativas de atención para la erradicación de la violencia feminicida, a partir del establecimiento de una Política de Estado Integral.

En el primer capítulo se presenta una aproximación a los contextos de violencia feminicida en México, estableciendo el marco conceptual desde las categorías de feminicidio, violencia feminicida y contextos de violencia feminicida. Posteriormente, se exponen las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres, así como las dinámicas de los contextos de violencia feminicida en el país.

En el capítulo segundo, se expone el panorama del feminicidio en México, haciendo énfasis en la preocupación de esta Comisión Nacional en torno al aumento sostenido del número de asesinatos de mujeres en México, a la vez que se analiza el papel de la AVGM como mecanismo para combatir los contextos de violencia feminicida. Por último, en el tercer capítulo, se ofrecen propuestas en torno al establecimiento de una Política de Estado con presupuestos suficientes que dé cumplimiento a todo lo establecido en la LGAMVLV.

Asimismo, en este documento, la CNDH refrenda su posición respecto al mecanismo AVGM, abogando por su fortalecimiento, toda vez que ha logrado posicionar en la discusión y en la agenda pública, el tema de la violencia feminicida en México, acelerando los trabajos en relación a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres en las entidades federativas que tienen o han tenido procedimiento AVGM, trabajos que probablemente de no ser por la Alerta, no se hubieran puesto en marcha.

Con independencia de lo anterior, como se señaló en un inicio, el mecanismo AVGM es una de las medidas contempladas en la LGAMVLV para garantizar el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, más no la única, por lo que recuperar su sentido de emergencia exige superar la brecha de implementación efectiva de la LGAMVLV en su conjunto, con todas las medidas que establece. Lo anterior configuraría una Política de Estado dirigida a garantizar el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, haciendo frente de manera más efectiva, a los contextos de violencia feminicida presentes en México.



CAPÍTULO I.

LOS CONTEXTOS DE VIOLENCIA FEMINICIDA EN MÉXICO

El presente capítulo expone una aproximación a los contextos de violencia feminicida en México. En un primer momento, se analizan las categorías de feminicidio, violencia feminicida y contextos de violencia feminicida, en el marco de los derechos humanos desde su perspectiva multidisciplinaria. Posteriormente, se exponen las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres, así como las dinámicas de los contextos de violencia feminicida en el país, brindando así una aproximación a la complejidad del fenómeno.

1.1 Marco conceptual. Feminicidio, violencia feminicida y contextos de violencia feminicida

Los Derechos Humanos se constituyen como un conjunto de prerrogativas cuya base reside en la dignidad humana. En este sentido, su acceso, goce y disfrute resultan indispensables para el desarrollo integral de las personas, por ello, los derechos humanos son inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna, por nacionalidad, residencia, sexo, origen étnico, religión, identidad de género o cualquier otra condición.

Este conjunto de prerrogativas, se encuentra establecido en tratados internacionales, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en diversas Leyes y Reglamentos. Sin embargo, el análisis de los Derechos Humanos, no se reduce a la perspectiva del Derecho, por el contrario, su abordaje exige una visión multidisciplinaria al expresar fenómenos de corte político y social:

“(Los Derechos Humanos) no solo son normas, son también relaciones de poder que se construyen de diferentes maneras y en distintos ámbitos que involucran a actores como gobiernos, movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales y personas específicas (...) no basta con el derecho para explicarlos, se requiere de otras ramas – las ciencias exactas, la sociología y la antropología política- para entenderlos como relaciones de poder y como discursos.”¹

La violencia que se presenta en territorios y contextos determinados, prolifera el número de víctimas de violaciones a los derechos humanos. Si bien los contextos de violencia tienen

¹ Ariadna Estévez y Daniel Vázquez [Coords.], *Derechos humanos y transformación política en contextos de violencia*, UNAM-FLACSO México, 2015, p. 7.

DIAGNÓSTICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO INTEGRANTE DE LOS GRUPOS QUE DAN SEGUIMIENTO A LOS PROCEDIMIENTOS DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

repercusiones en la vida de las personas que habitan en ellos, tienen expresiones y repercusiones específicas para el caso de las mujeres.

A diferencia de los homicidios, los feminicidios son asesinatos de mujeres por razones de género, es decir, que su comisión expresa elementos particulares que no se presentan en los asesinatos de hombres, tales como el control y dominio del cuerpo y la sexualidad femeninas. Al respecto, el término feminicidio, se utilizó por primera vez en 1976 y se definió como “[...] el asesinato de mujeres por hombres por ser mujeres”². Posteriormente, la categoría se amplió definiéndose como “[...] el asesinato de mujeres realizado por hombres motivado por odio, desprecio, placer o un sentido de propiedad de las mujeres”³.

Por su parte, la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUNDH), considera que:

“Los conceptos de feminicidio y femicidio se desarrollan en la literatura feminista desde principios de la década de 1990 para evidenciar el sustrato sexista en numerosos asesinatos y muertes de mujeres, el androcentrismo de figuras aparentemente neutras como homicidio, así como la responsabilidad directa o indirecta del Estado en estos fenómenos, dadas las deficiencias en su juzgamiento por parte de los sistemas de justicia. Las diversas elaboraciones teóricas enfatizan uno o varios de estos elementos, siendo propio de Latinoamérica tanto la inclusión de la responsabilidad del Estado en el análisis –relativo a fenómenos de corrupción o impunidad–, así como el debate entre las expresiones femicidio o feminicidio para denominar estos hechos. Al interior de esta categoría de análisis se han desarrollado, además, tipologías para distinguir las características o ámbitos en que estos crímenes ocurren, como el feminicidio íntimo, familiar, sexual, sexual sistémico, etc.”⁴

Para la antropóloga mexicana Marcela Lagarde el feminicidio:

“[...] es la culminación de la violencia contra las mujeres. Variadas formas de violencia de género, clase, étnica, etaria, ideológica y política contra las mujeres se concatenan y potencian en un tiempo y un territorio determinados y culminan con muertes violentas: homicidios, accidentes mortales e incluso suicidios se suceden y no son detenidos ni prevenidos por el Estado. Más aún, a los homicidios se suman la violencia de la injusticia y la impunidad

(...)

² Rusell, Diana E.H. “Definición de feminicidio y conceptos relacionados”, en *Feminicidio, justicia y derecho*. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, LIX Legislatura. México 2005; p.137.

³ *Ídem*.

⁴ TOLEDO VÁSQUEZ, Patsilí, *Feminicidio*, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (OACNUNDH), 2009, México, p.13.



DIAGNÓSTICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO INTEGRANTE DE LOS GRUPOS QUE DAN SEGUIMIENTO A LOS PROCEDIMIENTOS DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

Para que se dé el feminicidio concurren de manera criminal, el silencio, la omisión, la negligencia y la colusión de autoridades encargadas de prevenir y erradicar estos crímenes. Hay feminicidio cuando el Estado no da garantías a las mujeres y no crea condiciones de seguridad para sus vidas en la comunidad, en la casa, ni en los espacios de trabajo de tránsito o de esparcimiento. Sucede, cuando las autoridades no realizan con eficiencia sus funciones. Si el Estado falla, se crea impunidad, la delincuencia prolifera y el feminicidio no llega a su fin. Por eso el feminicidio es un crimen de Estado”.⁵

Como apunta Lagarde, existe una responsabilidad fundamental de parte del Estado para garantizar condiciones de seguridad, es decir, generar contextos en que se garanticen los derechos humanos de las mujeres. Vinculado con lo anterior, el Diagnóstico Nacional de Acceso a la Justicia y Violencia Feminicida (2017), elaborado por esta Comisión Nacional y la Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa, establece que “Si bien el complejo problema del feminicidio tiene más aristas y no sólo el penal o la relacionada con la procuración de justicia, se considera que la obligación del Estado de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos debe ser cumplida con independencia que de las víctimas decidan recurrir o no a la vía penal”.⁶

Por su parte, el artículo 325 del Código Penal Federal define el feminicidio de la siguiente forma:

“Comete el delito de feminicidio quien prive de la vida a una mujer por razones de género. Se considera que existen razones de género cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias:

- I. La víctima presente signos de violencia sexual de cualquier tipo;
- II. A la víctima se le hayan infligido lesiones o mutilaciones infamantes o degradantes, previas o posteriores a la privación de la vida o actos de necrofilia;
- III. Existan antecedentes o datos de cualquier tipo de violencia en el ámbito familiar, laboral o escolar, del sujeto activo en contra de la víctima;
- IV. Haya existido entre el activo y la víctima una relación sentimental, afectiva o de confianza;
- V. Existan datos que establezcan que hubo amenazas relacionadas con el hecho delictuoso, acoso o lesiones del sujeto activo en contra de la víctima;
- VI. La víctima haya sido incomunicada, cualquiera que sea el tiempo previo a la privación de la vida;
- VII. El cuerpo de la víctima sea expuesto o exhibido en un lugar público. A quien cometa el delito de feminicidio se le impondrán de cuarenta a sesenta años de prisión y de quinientos a mil días multa.

⁵ Lagarde, y de los Ríos, Marcela. “El feminicidio, delito contra la humanidad”, en *Feminicidio, justicia y derecho*, Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, LIX Legislatura. México 2005, p. 151 y 156.

⁶ Comisión Nacional de los Derechos Humanos y Universidad Autónoma Metropolitana- Iztapalapa, *Diagnóstico Nacional de Acceso a la Justicia y Violencia Feminicida*, México, 2016, p.13.



DIAGNÓSTICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO INTEGRANTE DE LOS GRUPOS QUE DAN SEGUIMIENTO A LOS PROCEDIMIENTOS DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

Además de las sanciones descritas en el presente artículo, el sujeto activo perderá todos los derechos con relación a la víctima, incluidos los de carácter sucesorio.

En caso de que no se acredite el feminicidio, se aplicarán las reglas del homicidio.

Al servidor público que retarde o entorpezca maliciosamente o por negligencia la procuración o administración de justicia se le impondrá pena de prisión de tres a ocho años y de quinientos a mil quinientos días multa, además será destituido e inhabilitado de tres a diez años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos⁷.

A nivel local, las 32 entidades han tipificado este delito en sus ordenamientos, el primer estado fue Guerrero, el 21 de diciembre de 2010 y el último en hacerlo fue Chihuahua el 28 de octubre de 2017, que anteriormente establecía como una agravante para el delito de homicidio.

El proceso de tipificación del feminicidio en las entidades federativas ha llevado a que cada entidad le defina de manera distinta y establezcan elementos objetivos diferentes, además de que las sanciones que se han instaurado son diversas.

Sobre la pena mínima de prisión, se observa que Baja California, Coahuila, Michoacán, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas tienen como pena mínima de prisión 20 años. Sin embargo, otras entidades como Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Colima, Durango, Estado de México, Guerrero, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Puebla, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz instauraron penas mínimas de 40 años de prisión y destaca Oaxaca, que la mínima es de 50 años.

En cuanto a las penas máximas, también existe diferencia entre las entidades, se observa que Yucatán establece 45 años de prisión, frente a la Ciudad de México, Estado de México, Jalisco, Morelos, Veracruz que han indicado una pena máxima de 70 años.

La disparidad entre penas y elementos objetivos del tipo penal, tiene como consecuencia que en el país, un feminicidio no sea calificado ni sancionado de la misma manera. Al respecto, el Comité CEDAW, en las Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México, de julio de 2018, recomendó a México que:

⁷ Código Penal Federal. Disponible en: [LINK](#) Fecha de consulta: 15 de noviembre de 2019.



DIAGNÓSTICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO INTEGRANTE DE LOS GRUPOS QUE DAN SEGUIMIENTO A LOS PROCEDIMIENTOS DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

“24. c) Vele por que se tipifique como delito el feminicidio en todos los códigos penales estatales de conformidad con la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, normalice los protocolos de investigación policial del feminicidio en todo el Estado parte y garantice la aplicación efectiva de las disposiciones del derecho penal sobre el feminicidio [...]”⁸

Reviste de fundamental importancia que el delito de feminicidio sea homogéneo en el país, a efecto de que los criterios para catalogar y sancionar la misma conducta, se generen en términos uniformes y así reconocer con el mismo valor la vida de las mujeres. En este sentido, destaca la Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Muerte Violenta de Mujeres y Niñas (Femicidio/Feminicidio) elaborado por Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI), que señaló:

“La tipificación de la muerte violenta de mujeres como femicidio/feminicidio, desde el punto de vista político y jurídico, permite dar visibilidad a la máxima expresión de la violencia basada en género y jerarquizar su consideración para combatirla. Comporta, además, un ejercicio de conceptualización de la violencia contra las mujeres basada en género que favorece la concienciación de la sociedad sobre las consecuencias de las relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres, lo que permite además su registro y análisis estadístico y comparativo.”⁹

Como MESECVI apuntó, es necesario visibilizar las relaciones desiguales de poder entre mujeres y hombres. Asimismo, como indica, el feminicidio es la máxima expresión de la violencia contra las mujeres al culminar en su asesinato, sin embargo, le anteceden y acompañan otras formas de violencia que vulneran sus derechos, es decir, un conjunto de violencias que puede culminar en feminicidio: la violencia feminicida.

En México, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), en su artículo 21, define la violencia feminicida como:

“la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres”.¹⁰

⁸ P. 9 Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/igualdad-genero/2018-11/observaciones_finales.pdf Fecha de consulta 14 de noviembre de 2019.

⁹ MESCVI, OEA, *Ley modelo interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la muerte violenta de mujeres (Femicidio/Feminicidio)*, 2018, p. 14.

¹⁰ Ley General de Acceso de las Mujeres a Una vida Libre de Violencia.



DIAGNÓSTICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO INTEGRANTE DE LOS GRUPOS QUE DAN SEGUIMIENTO A LOS PROCEDIMIENTOS DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

En este sentido, la violencia feminicida no se reduce ni se dimensiona únicamente a partir del número de feminicidios o asesinatos de mujeres. Por el contrario, la violencia feminicida representa un conjunto de violaciones a los derechos humanos de las mujeres, al implicar desapariciones, torturas, agresiones y prácticas que atentan contra la dignidad, integridad, libertad y la vida de las mujeres.

Con base en lo anterior, resulta fundamental identificar los elementos presentes en la violación a los derechos humanos de las mujeres que se manifiestan en territorios específicos, ello a fin de identificar patrones o condiciones que los expliquen y por ende, que permitan delinear alternativas de respuesta. Es por ello que se requiere analizar el contexto en el que se enmarcan las violaciones a los derechos humanos.

En el caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México, la Corte IDH señaló que Ciudad Juárez se encontraba bajo un **contexto de violencia contra las mujeres** y, citando lo señalado por la CEDAW, apuntó que la situación que acontecía en Ciudad Juárez no se reducía a episodios de violencia esporádicos o casos aislados, sino que daban cuenta de una situación estructural de violencia y discriminación con base en el género:¹¹

133. Distintos informes coinciden en que aunque los motivos y los perpetradores de los homicidios en Ciudad Juárez son diversos, muchos casos tratan de **violencia de género que ocurre en un contexto de discriminación sistemática contra la mujer**. Según Amnistía Internacional, las características compartidas por muchos de los casos demuestran que el género de la víctima parece haber sido un factor significativo del crimen, influyendo tanto en el motivo y el contexto del crimen como en la forma de la violencia a la que fue sometida. El Informe de la Relatoría de la CIDH señala que la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez “tiene sus raíces en conceptos referentes a la inferioridad y subordinación de las mujeres”. A su vez, el CEDAW resalta que la violencia de género, incluyendo los asesinatos, secuestros, desapariciones y las situaciones de violencia doméstica e intrafamiliar “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 las costumbres y mentalidades” y que estas situaciones de violencia están fundadas “en una cultura de violencia y discriminación basada en el género.”¹²

Como se indica, las expresiones de la violencia contra las mujeres no pueden analizarse sin considerar el contexto en el que estas se desarrollan. Así, aunque en la Sentencia la Corte no indicó que todos los casos de asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez correspondieran a

¹¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso González y Otras (“Campo Algodonero”) vs. México*, Sentencia de 16 de noviembre de 2009 (Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas), disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf, párrafo 133. Fecha de consulta: 30 de septiembre de 2019.

¹² *Ibíd.*



DIAGNÓSTICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO INTEGRANTE DE LOS GRUPOS QUE DAN SEGUIMIENTO A LOS PROCEDIMIENTOS DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

feminicidios, señaló que muchos de ellos pudieron haberse cometido por razones de género y que la mayoría ocurrieron en un contexto de violencia contra la mujer.¹³

Asimismo, en la conformación de un contexto de violencia contra las mujeres, el factor de la cultura, entendida de manera simplificada como el conjunto de ideas preconcebidas que perfilan el comportamiento social, influye de manera determinante. Al respecto, la Recomendación 044/1998 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos señaló que:

f) Los argumentos vertidos por diversas autoridades de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua en el apartado E, incisos i), ii), iii) y iv), del capítulo Hechos de la presente Recomendación, en el sentido de que “muchas mujeres trabajan en maquiladoras y como no les alcanza para vivir, de lunes a viernes desempeñan su trabajo y los fines de semana se dedican a la prostitución, además como provienen de distintas partes, si algo les sucede nadie las reclama”; “el 20% restante corresponde al común denominador de la gente: mujeres que nadie reclama”; “no se podría afirmar si comerciaban o no con su cuerpo, lo que sí es seguro es que las conocían muy bien en los centros nocturnos”, y “no es excepcional lo que está ocurriendo”, preocupan hondamente a esta Comisión Nacional de Derechos Humanos, toda vez que denotan ausencia de interés y vocación por atender y remediar una problemática social grave, así como una forma de discriminación, que aunada a la violencia contra las mujeres constituye un obstáculo no sólo para el logro de la igualdad, el desarrollo y la paz, sino también para la plena aplicación de la Convención contra la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, además de que revela una incapacidad para fomentar y proteger los Derechos Humanos y las libertades fundamentales. Las anteriores declaraciones vertidas por los servidores públicos estatales constituyen una forma de menosprecio sexista, lo cual no debe ser permitido por agentes del Estado bajo ningún concepto, ni en el ámbito familiar, comunitario, en el ejercicio de la función pública, ni menos aún en un rea tan sensible y delicada como la procuración de justicia.¹⁴

En este sentido, la reproducción de prejuicios y estereotipos sexistas arraigados en la estructura cultural de la sociedad, es un componente fundamental para entender el contexto de violencia contra las mujeres; más aún, su constante reproducción por parte de las autoridades encargadas de la procuración de justicia, los agudiza.

¹³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso González y Otras (“Campo Algodonero”) vs. México*, Sentencia de 16 de noviembre de 2009 (Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas), disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf, párrafo 144. Fecha de consulta: 30 de septiembre de 2019.

¹⁴ CNDH, *Recomendación 044/1998*, p. 37, disponible en: <http://www.campoalgodonero.org.mx/sites/default/files/documentos/Recomendaci%C3%B3n%2044:98%20CNDH.pdf> Fecha de consulta: 2 de octubre de 2019.



DIAGNÓSTICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO INTEGRANTE DE LOS GRUPOS QUE DAN SEGUIMIENTO A LOS PROCEDIMIENTOS DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

Con base en lo anterior, la CIDH concluyó para el caso de Campo Algodonero que:

231. Todo esto lleva a la Corte a concluir que las jóvenes González, Ramos y Herrera fueron víctimas de violencia contra la mujer según la Convención Americana y la Convención Belém do Pará. Por los mismos motivos, el Tribunal considera que los homicidios de las víctimas fueron por razones de género y están enmarcados dentro de un reconocido **contexto de violencia contra la mujer en Ciudad Juárez**. Corresponde ahora analizar si la violencia perpetrada contra las víctimas, que terminó con sus vidas, es atribuible al Estado.¹⁵

Como se observa, ante un contexto de violencia contra la mujer, que puede también traducirse desde la visión de la LGAMVLV como un contexto de violencia feminicida, el Estado no puede ser omiso. En ese sentido, la prevención es fundamental. Al respecto, **la AVGM no se constituye como un mecanismo de prevención, sino de reacción ante una situación de emergencia en un territorio en el que se presume la existencia de un contexto de violencia feminicida:**

282. Sobre el primer momento –antes de la desaparición de las víctimas- la Corte considera que la falta de prevención de la desaparición no conlleva per se la responsabilidad internacional del Estado porque, a pesar de que éste tenía conocimiento de una situación de riesgo para las mujeres en Ciudad Juárez, no ha sido establecido que tenía conocimiento de un riesgo real e inmediato para las víctimas de este caso. Aunque el contexto en este caso y sus obligaciones internacionales le imponen al Estado una responsabilidad reforzada con respecto a la protección de mujeres en Ciudad Juárez, quienes se encontraban en una situación de vulnerabilidad, especialmente las mujeres jóvenes y humildes, no le imponen una responsabilidad ilimitada frente a cualquier hecho ilícito en contra de ellas. Finalmente, **la Corte no puede sino hacer presente que la ausencia de una política general que se hubiera iniciado por lo menos en 1998 – cuando la CNDH advirtió del patrón de violencia contra la mujer en Ciudad Juárez-, es una falta del Estado en el cumplimiento general de su obligación de prevención.**¹⁶

Con base en lo señalado, tanto por la Sentencia de Campo Algodonero como por la CEDAW, hacer frente a contextos de violencia feminicida implica identificar territorios en que acontecen

¹⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso González y Otras (“Campo Algodonero”) vs. México*, Sentencia de 16 de noviembre de 2009 (Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas), disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf, párrafo 231. Fecha de consulta: 30 de septiembre de 2019.

¹⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso González y Otras (“Campo Algodonero”) vs. México*, Sentencia de 16 de noviembre de 2009 (Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas), disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf, párrafo 282. Fecha de consulta: 30 de septiembre de 2019.



situaciones de violencia contra las mujeres, mismos que no se encuentran aislados o inconexos. En este sentido, las acciones que se generen para combatir la problemática de violencia contra las mujeres, deben considerar el contexto de violencia feminicida, su heterogeneidad, dinámicas e interrelación con otros contextos.

1.2 Brechas de desigualdad entre mujeres y hombres como factores detonantes de los contextos de violencia feminicida en México

La persistencia de brechas de desigualdad entre mujeres y hombres, se traduce en un freno para el desarrollo de las mujeres, así como en el acceso, goce y ejercicio de sus derechos, toda vez que refuerzan estructuras que las sitúan en una posición de vulnerabilidad y subordinación.

De esta forma, **las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres, se constituyen como un freno para el acceso, goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, entre ellos, los civiles, sociales, económicos, políticos y culturales. Asimismo, representan factores detonantes para la generación y agudización de contextos de violencia feminicida, pues conjugan elementos culturales, sociales, políticos, económicos y normativos que permiten directa o indirectamente la discriminación por razones de género y que toleran, a la vez que sostienen, la violencia contra las mujeres.**

Por dicha razón, es necesario que el Estado genere las condiciones y los medios necesarios para garantizar todos los derechos humanos. Lo anterior requiere necesariamente, la inclusión de una perspectiva interseccional y con enfoque de género, así como de la creación de políticas específicas regionalizadas.

Si el Estado no garantiza, protege y hace valer los derechos humanos, con perspectiva de género, es decir, a través del establecimiento de programas y políticas públicas que tomen en cuenta la existencia de una estructura social constituida de forma desigual por razón de género, así como las necesidades e intereses específicos de las mujeres en sus diversos contextos, éstas se verán afectadas de forma exponencial incrementándose las desigualdades y la violencia en su contra. Al respecto, la Red-DESC menciona lo siguiente:

Cuando el Estado no cumple con los derechos económicos, sociales y culturales, las consecuencias negativas recaen en forma desproporcionada sobre las mujeres. Asimismo, la falta de vivienda, atención médica, trabajo y educación adecuados también aumenta en gran medida la vulnerabilidad de las mujeres ante la violencia, la explotación y el abuso. Por ello, los derechos económicos, sociales y culturales son fundamentales para asegurar la dignidad y la igualdad de las mujeres, y deben formar parte de las estrategias de incidencia con el fin de garantizar los derechos humanos de la mujer. Sin embargo, dada la diversidad que existe entre las mujeres, la desigualdad

DIAGNÓSTICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO INTEGRANTE DE LOS GRUPOS QUE DAN SEGUIMIENTO A LOS PROCEDIMIENTOS DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

y discriminación solamente puede ser subsanada de manera consistente a través de medidas y políticas contextualizadas (enfoque de igualdad sustantiva) cuyo objetivo sea la realización de los derechos económicos, sociales y culturales¹⁷.

Con el fin de ilustrar y profundizar, desde la perspectiva de género, en las oportunidades y desafíos que enfrentan los Estados a fin de asegurar un desarrollo pleno para las personas con respecto a derechos básico, incluyendo los derechos civiles, se crearon los Índices de Desarrollo Humano (IDH) y Relativo al Género (IDG). De acuerdo con el PNUD, el índice de desarrollo humano y relativo al género es la medida sinóptica que incorpora al IDH las diferencias entre géneros. Permite evidenciar las desigualdades entre hombres y mujeres que forman parte de una unidad geográfica determinada a partir del ajuste del IDH y sus tres dimensiones básicas para hombres y mujeres: 1) vida larga y saludable (medida por la esperanza de vida al nacer); 2) conocimiento (medidos por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta de matriculación combinada en educación primaria, secundaria y terciaria) y; 3) nivel de vida digno (medido por la estimación del ingreso proveniente del trabajo)¹⁸.

El panorama de desarrollo humano y relativo al género revela áreas de oportunidad para que, mediante la intervención del Estado, se promueva el desarrollo de manera más igualitaria para hombres y mujeres.

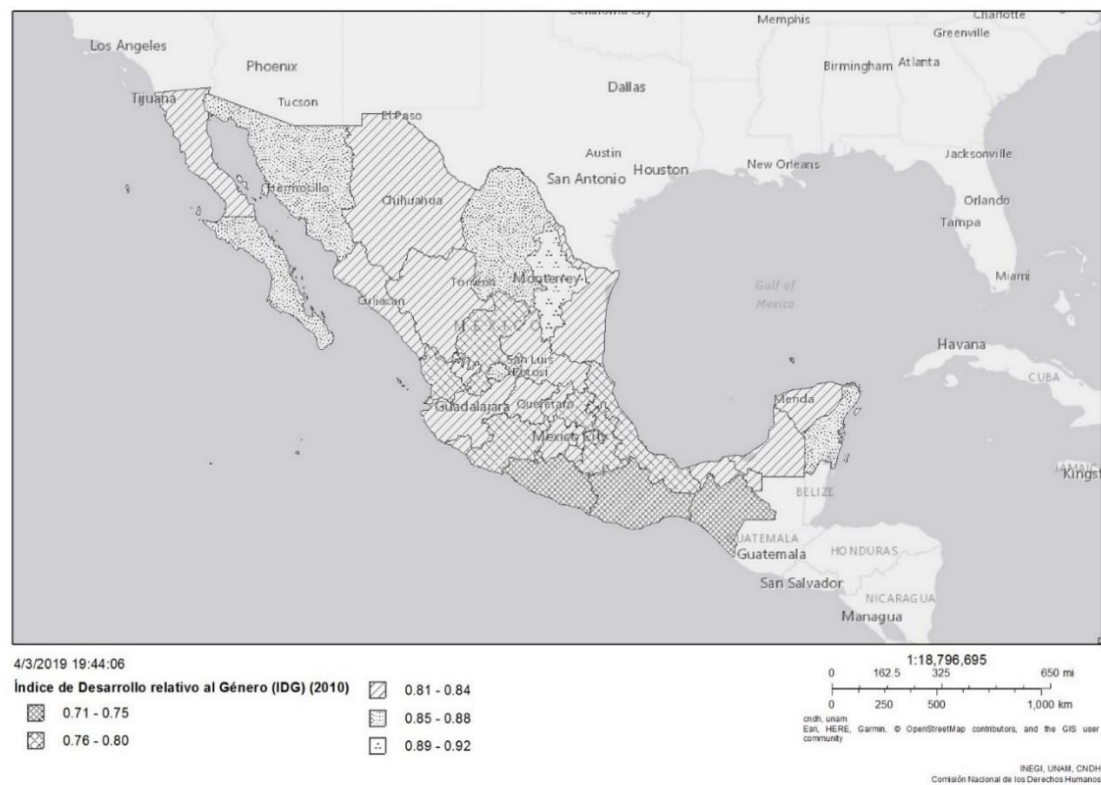
En el siguiente mapa se ilustran los Índices de Desarrollo Relativos al Género por entidad federativa en 2010, se puede advertir que las únicas dos entidades con un índice mayor a 0.85 son Nuevo León y Ciudad de México con 0.88 y 0.92, respectivamente. Asimismo, las entidades con índices más bajos son Chiapas (0.71), Oaxaca (0.74) y Guerrero (0.75):

¹⁷ Red-DESC, *Los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres*, Folleto informativo sobre los DESC de las mujeres. Disponible en: <http://www.oda-alc.org/documentos/1374530674.pdf> Fecha de consulta: 14 de noviembre de 2019.

¹⁸ PNUD, Índice de Desigualdad de Género- Disponible en: <http://hdr.undp.org/en/content/%C3%ADndice-de-desigualdad-de-g%C3%A9nero> Fecha de consulta: 14 de noviembre de 2019.



Mapa 1. Índice de Desarrollo Relativo al Género (IDG), nueva metodología



Fuente: CNDH, Atlas de Igualdad y Derechos Humanos con información de PNUD, 2010.

De este modo, la **CNDH** considera relevante conjuntar información con el fin de identificar las brechas de desigualdad que se presentan a lo largo del territorio mexicano, en sus diferentes ámbitos a fin de que sean consideradas para el análisis y atención de los contextos de violencia feminicida.

1.2.1 Brechas en la percepción de los derechos entre mujeres y hombres

De acuerdo a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas de los Derechos Humanos, los estereotipos de género afectan las libertades fundamentales de las mujeres a la vez que contribuyen a la normalización y reproducción de la violencia en su contra.

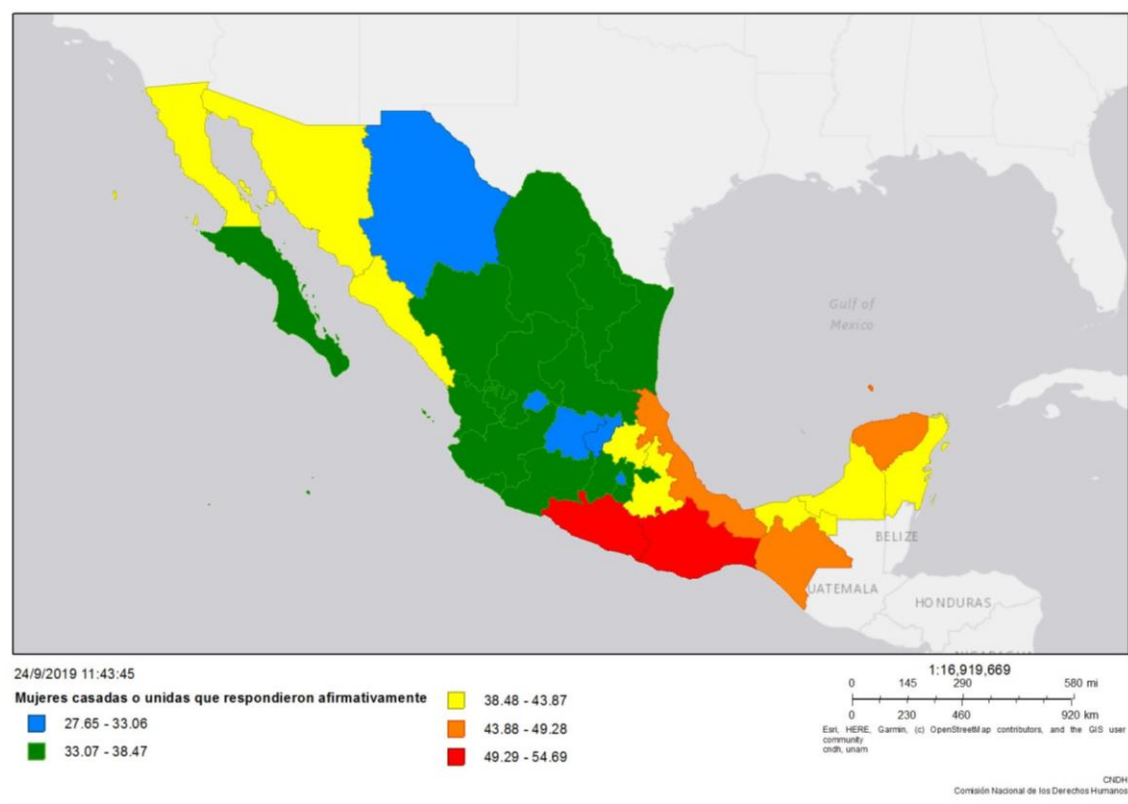
Asimismo, un estereotipo de género es una opinión o un prejuicio generalizado acerca de atributos o características que hombres y mujeres poseen o deberían poseer o de las funciones sociales que ambos desempeñan o deberían desempeñar. Un estereotipo de género es nocivo cuando limita la capacidad de hombres y mujeres para desarrollar sus facultades personales, realizar una carrera profesional y tomar decisiones acerca de sus vidas y sus proyectos vitales. Los estereotipos nocivos pueden ser hostiles o negativos (por ejemplo,

DIAGNÓSTICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO INTEGRANTE DE LOS GRUPOS QUE DAN SEGUIMIENTO A LOS PROCEDIMIENTOS DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

las mujeres son irracionales) o aparentemente benignos (por ejemplo, las mujeres son protectoras). Por ejemplo, sobre la base de este último estereotipo de que las mujeres son más protectoras, las responsabilidades del cuidado de los hijos suelen recaer sobre ellas de manera casi exclusiva.¹⁹

Lo anterior se puede observar en el alto porcentaje de mujeres casadas o unidas que respondieron que **eran ellas las que debían ser responsables del cuidado de las y los hijos, de las personas enfermas y de las personas adultas mayores, concentrándose mayormente en el sur del país:**

Mapa 2. Porcentaje de mujeres casadas o unidas que respondieron afirmativamente al preguntarles si las mujeres eran las que debían ser responsables del cuidado de las y los hijos, de las personas enfermas y adultos mayores



Fuente: CNDH, Atlas de Igualdad y Derechos Humanos con información de PNUD, 2010.

El uso de los estereotipos de género se refleja en prácticas orientadas a asignar a una persona determinada, hombre o mujer, atributos, características o funciones específicas, en función de

¹⁹ ACNUDH, Los estereotipos de género y su utilización, los derechos de las mujeres y la igualdad de género, 2018. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/Issues/Women/WRGS/Pages/GenderStereotypes.aspx>



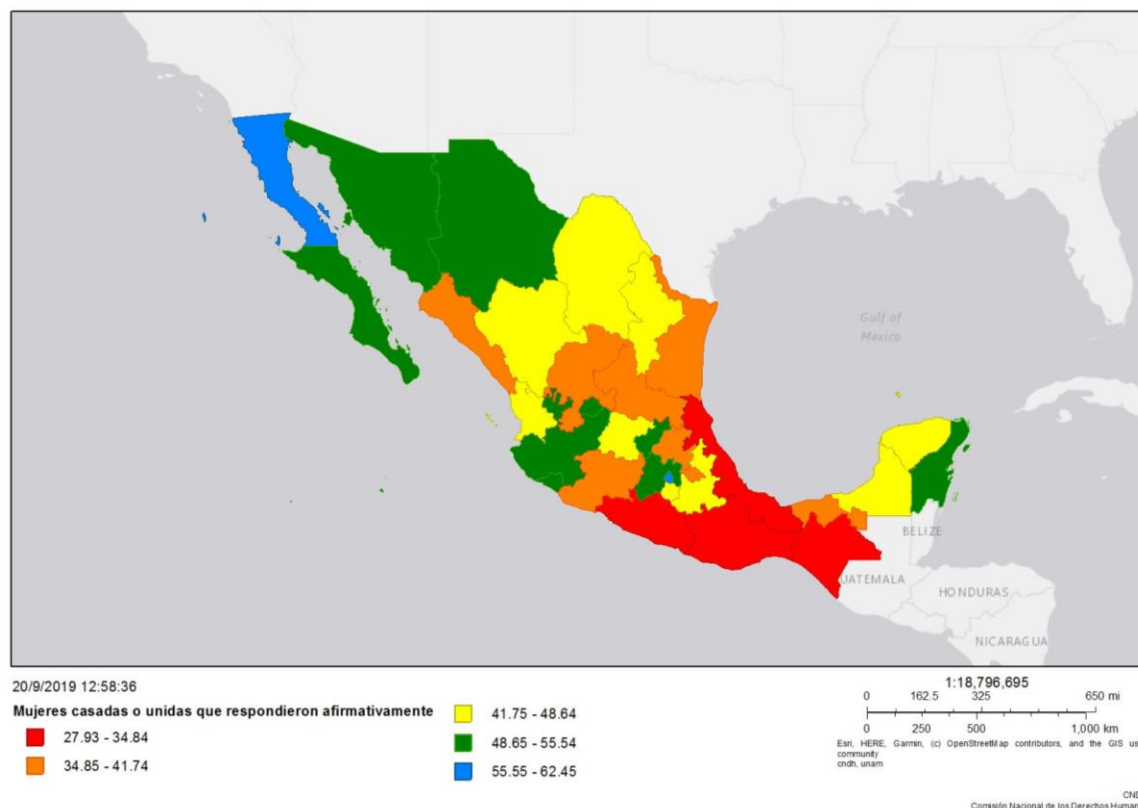
DIAGNÓSTICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO INTEGRANTE DE LOS GRUPOS QUE DAN SEGUIMIENTO A LOS PROCEDIMIENTOS DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

su sexo, sin embargo, estos pueden configurar estructuras culturales que deriven en violaciones a los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Por otra parte, en el siguiente mapa se puede apreciar, considerando como valores máximos los señalados en azul y los mínimos en rojo, **el porcentaje de mujeres casadas que opina que las mujeres deben tener derechos a salir solas a divertirse en la noche**. Se observa que hay un mayor porcentaje en Ciudad de México que opina afirmativamente, al contrario de Chiapas, entidad en que solo el 27.94% opina afirmativamente. En contraste, las mujeres separadas llegan a un máximo de 58.82% en Baja California, y las mujeres solteras llegan a alcanzar el 87.3% en Tlaxcala que opinan afirmativamente.

Asimismo, como se observa, el porcentaje de mujeres casadas que opina afirmativamente se reparte de forma diferencial a nivel territorial. La región Sur y Noreste, concentra menor porcentaje de mujeres que opinan que las mujeres tienen dicho derecho. Al contrario, la región Norte y la península, que ofrece mayores porcentajes:

Mapa 3. Porcentaje de mujeres casadas que afirman que las mujeres tienen derechos a salir a divertirse de noche solas



Fuente: CNDH, Atlas de Igualdad y Derechos Humanos con información de INEGI, 2016.



CNDH
M É X I C O

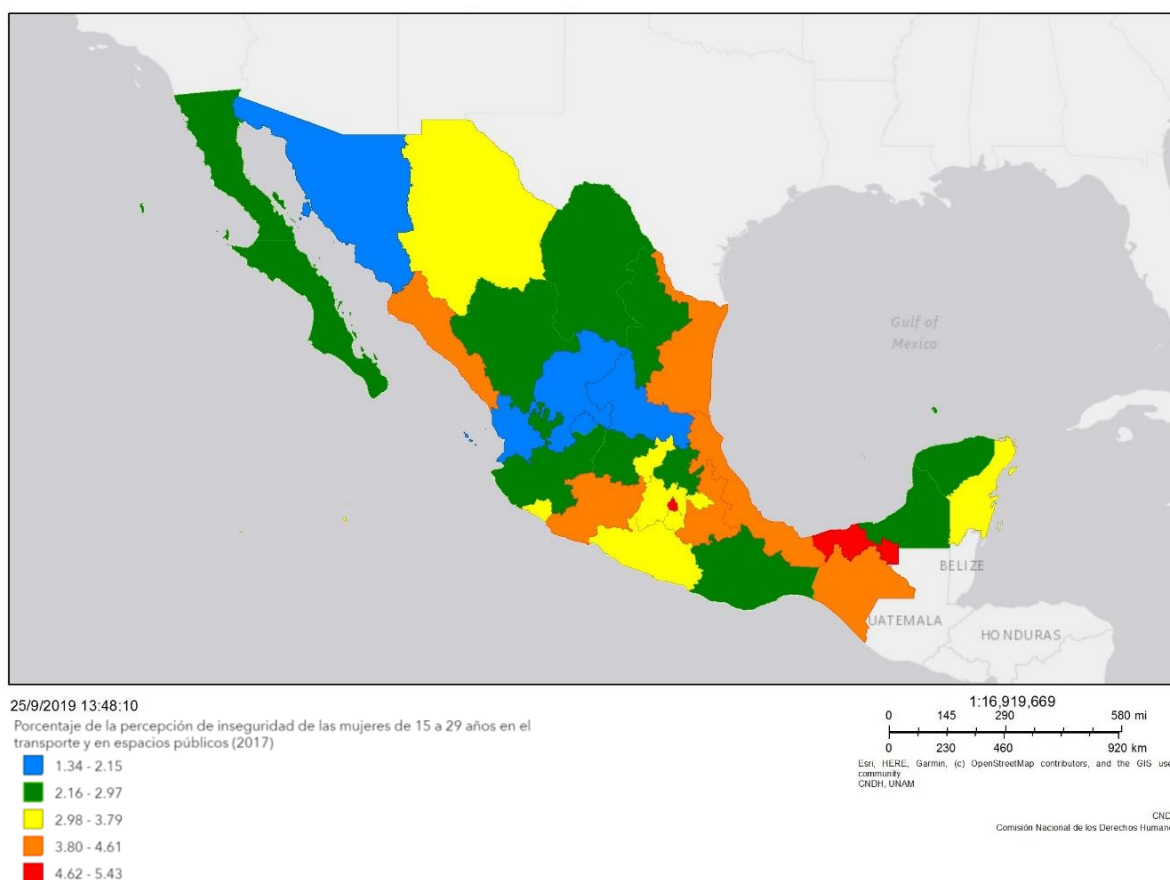
Comisión Nacional
de los Derechos Humanos

DIAGNÓSTICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO INTEGRANTE DE LOS GRUPOS QUE DAN SEGUIMIENTO A LOS PROCEDIMIENTOS DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

Por otro lado, los estereotipos de género se expresan en la percepción diferenciada entre mujeres y hombres de diversos derechos, algunos derechos básicos son: el acceso a la educación y el acceso a la salud, a los cuales se debe dar una lectura transversalizada de la violencia, donde esta actúa como factor limitante frente al ejercicio de los derechos.

En 2016, de acuerdo a la ENDIREH²⁰ en el 66.1% de las mujeres (de 15 y más años) ha vivido situaciones de violencia (emocional, física, sexual, económica o patrimonial) por parte de la pareja y otros agresores a lo largo de su vida. Adicionalmente, el porcentaje de la percepción de inseguridad de las mujeres de 15 a 29 años en el transporte y en espacios públicos, se presenta en el siguiente mapa, y advierte que la Ciudad de México y Tabasco son las entidades percibidas como más inseguras:

Mapa 4. Porcentaje de la percepción de inseguridad de las mujeres de 15 y 29 años en el transporte y en espacios públicos



Fuente: CNDH, Atlas de Igualdad y Derechos Humanos con información de INEGI.

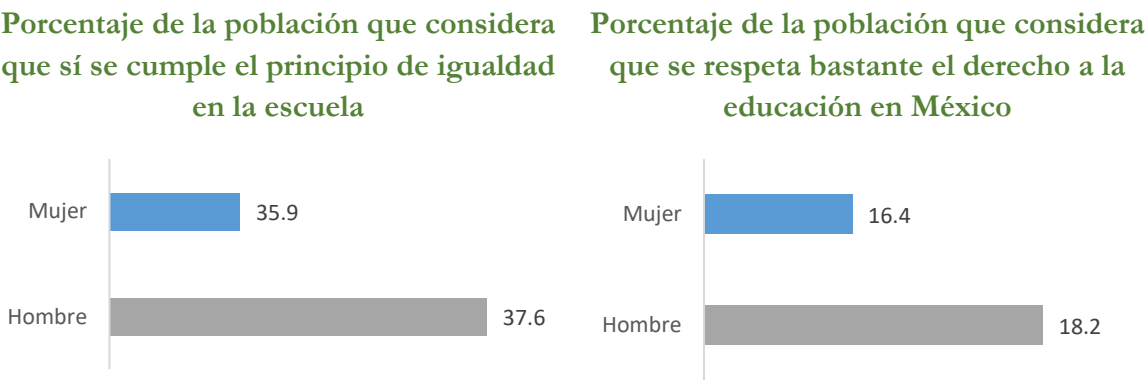
²⁰ INEGI. Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2016 (ENDIREH). Tabulados básicos.

DIAGNÓSTICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO INTEGRANTE DE LOS GRUPOS QUE DAN SEGUIMIENTO A LOS PROCEDIMIENTOS DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

Por otra parte, según la *Encuesta de Igualdad y No Discriminación de la CNDH 2018*, el 9.6% de las mujeres señalaron que en su casa acostumbran a darles más oportunidades a los hombres que a las mujeres para estudiar, así como el ámbito del ocio: 15.5% para practicar deporte y 19.5% para salir a divertirse. Lo anterior configura un contexto en el cual se limitan las oportunidades para las mujeres por razones de género.

Adicionalmente, en la misma encuesta se identifica que, en términos generales, el 36.8% de la población considera que el principio de igualdad en la escuela sí se cumple. Sin embargo, cuando se analiza la información con base en el sexo de la persona entrevistada, se observa una diferencia porcentual de 1.7 puntos s (37.6% de los hombres creen que sí se cumple, contra 35.9% de las mujeres).

Gráfico 1. Porcentaje de la población que considera que se cumple el principio de igualdad en la escuela



Fuente: CNDH, Encuesta de Igualdad y No Discriminación de la CNDH, 2018.

Como se observa, el porcentaje de hombres que consideran que se cumple el principio de igualdad es superior. Continuando por la misma línea, cuando se indaga sobre qué tanto se considera que es respetado el derecho a la educación en México, se advierte que prevalece un mayor porcentaje de hombres que señala que el derecho a la educación se respeta bastante en México.

Por otro lado, el acceso a la salud comprende tanto la salud física como mental y constituye la base para al bienestar, la convivencia y la participación en todos los ámbitos de la vida. Por ello, la salud vista desde una perspectiva de género es de utilidad para identificar la atención y la prevención diferenciada para hombres y mujeres. Al respecto, en la *Encuesta de Igualdad y No Discriminación 2018* de la CNDH, se advierte que la diferencia en la percepción sobre el acceso a la atención médica para mujeres y para hombres, es considerablemente marcada:

Gráfico 2. Porcentaje de hombres y mujeres que consideran que se ha respetado mucho o bastante su derecho a la salud



Fuente: CNDH, Encuesta de Igualdad y No Discriminación de la CNDH, 2018.

Adicional a lo anterior, durante la Conferencia de Beijing, se reconoció el papel crucial de los medios de comunicación en el cambio de los estereotipos de género para transformar las formas de pensamiento y convivencia. Así, se consideró que las mujeres y los medios de comunicación debían ser una de las 12 esferas de especial preocupación de la Plataforma de Acción de Beijing, e instaron a los medios de comunicación de todo el mundo a que intensificaran su apoyo a la promoción de las mujeres:

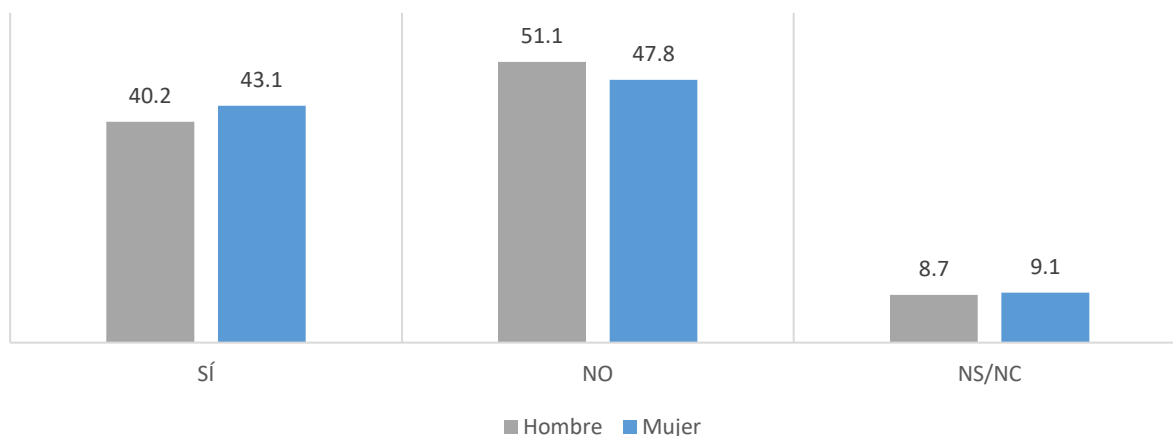
[...] coincidieron en que el número de mujeres en los medios de comunicación debe aumentar, inclusive en los cargos de toma de decisiones. Es necesario realizar más esfuerzos para presentar a las mujeres como líderes y modelos a seguir, y abandonar los estereotipos. Algunas de las medidas para seguir avanzando fueron: fomentar la capacitación de las mujeres, adoptar directrices profesionales para reducir la discriminación, y crear grupos de vigilancia de los medios de comunicación a efectos de supervisión. Por otra parte, también se resaltó la participación de las mujeres en las tecnologías de la información y las comunicaciones y en las redes de medios de comunicación, incluidas las redes electrónicas, como vía para fortalecer el papel de las mujeres en los procesos democráticos.²¹

Con todo ello, en la *Encuesta de Igualdad y No Discriminación* de la CNDH 2018, se advirtió que el 40.2% de hombres y 43.1% de mujeres consideraron que los medios de comunicación generan violencia contra las mujeres:

²¹ ONU Mujeres, *Las mujeres y los medios de difusión*, 2018. Disponible en: <https://beijing20.unwomen.org/es/in-focus/media> Fecha de consulta: 14 de noviembre de 2018.

DIAGNÓSTICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO INTEGRANTE DE LOS GRUPOS QUE DAN SEGUIMIENTO A LOS PROCEDIMIENTOS DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

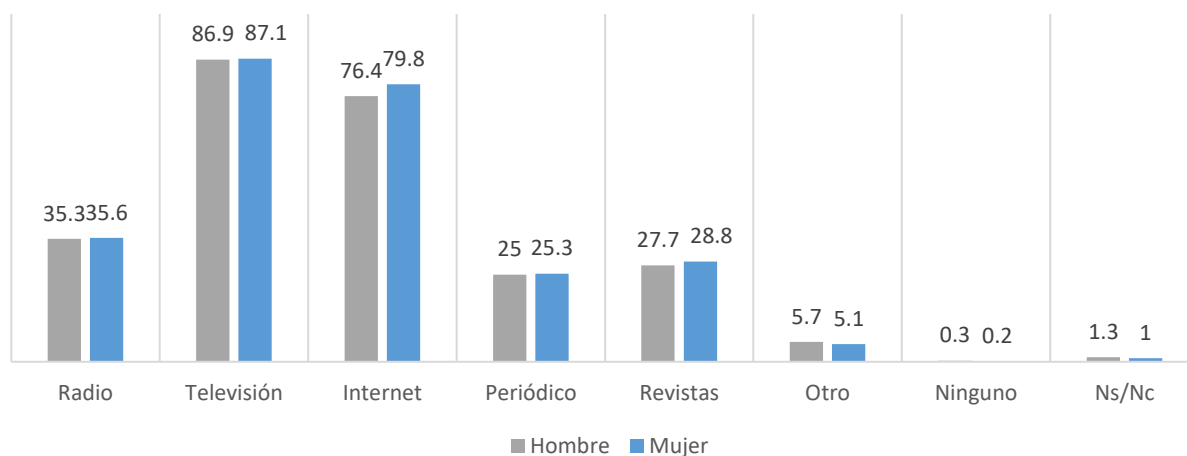
Gráfico 3. Porcentaje de mujeres y hombres que opinan sobre la generación de violencia contra las mujeres por parte de los medios de comunicación



Fuente: CNDH, Encuesta de Igualdad y No Discriminación, 2018

Por otro lado, tanto mujeres como hombres opinan que es la televisión, seguida del internet los medios que generan más violencia contra las mujeres:

Gráfico 4. Porcentaje de mujeres y hombres que opinan cual medio de comunicación genera más violencia contra las mujeres



Fuente: CNDH, Encuesta de Igualdad y No Discriminación, 2018

De este modo, se advierte que la población identifica contenidos estereotipados o que reproducen la violencia contra las mujeres en medios de comunicación, contribuyendo así a la persistencia de nociones en torno a qué significa ser hombres o mujeres. Por ello, se hace indispensable trabajar con los medios de comunicación para contribuir a la generación de contenidos que respeten y atiendan el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

1.2.2 Brechas en el acceso y ejercicio de los derechos entre mujeres y hombres

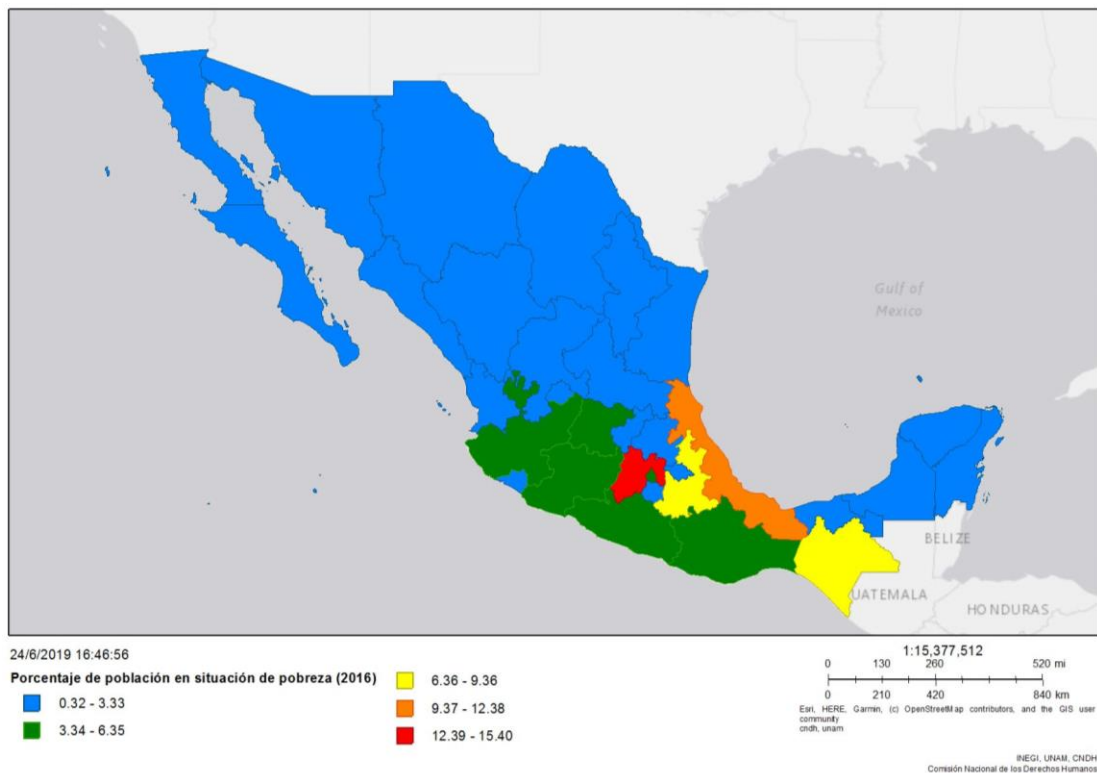
La Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 64/214 aprobada el 21 de diciembre de 2010, reafirmó que la extrema pobreza vulnera la dignidad humana y que como tal, es un impedimento para el disfrute pleno y efectivo de los derechos humanos. Si bien la pobreza es un problema multifactorial, ésta se ve complejizada por elementos de género. En otras palabras, la pobreza afecta a las mujeres y a los hombres de manera diferenciada, y tiene implicaciones en diversos sectores de la población. Al respecto, la CEPAL señala lo siguiente:

La pobreza como resultado de relaciones de poder que afectan de manera diferenciada a hombres y mujeres en primer lugar, pero también a indígenas y afrodescendientes, adultos mayores y habitantes de algunos territorios han llevado a ratificar la multidimensionalidad del fenómeno, las virtudes y limitaciones de las formas tradicionales de medirla, llamando la atención sobre dimensiones específicas que explican las desventajas de las mujeres: la invisibilidad del trabajo doméstico no remunerado, la pobreza de tiempo asociada a éste; la discriminación laboral y salarial contra las mujeres; la relevancia de los estudios sobre la familia desde una perspectiva de género y los desafíos para las políticas públicas. Para evitar sesgos discriminatorios se plantea que es necesario desarrollar la autonomía económica de las mujeres y fomentar la conciliación de la vida privada con la doméstica alentando el ingreso masivo de los hombres a la esfera del cuidado²².

En el siguiente mapa se puede advertir que el Estado de México (15.40%), concentra el porcentaje de población en situación de pobreza más alto en 2016, seguido de Veracruz (9.45%), Chiapas (7.70%) y Puebla (6.97%). Asimismo, se observa que es la región Centro y Sur aquella con el mayor porcentaje de población en situación de pobreza:

²² CEPAL, *Entender la pobreza desde la perspectiva de género*, 2004, disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5918/1/S0400008_es.pdf Fecha de consulta: 14 de noviembre de 2019.

Mapa 5. Porcentaje de población en situación de pobreza en México



Fuente: CNDH, Atlas de Igualdad y Derechos Humanos con información de INEGI, 2016.

En 2016, se registraron 7.6% de personas viviendo en pobreza extrema y 35.9% en pobreza moderada, es decir, 53.4 millones de personas que presentan al menos una carencia social y no tienen un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades²³. Dicha situación no garantiza ni permite satisfacer los derechos básicos de una vida digna.

Siguiendo con la discusión en torno a las desigualdades entre mujeres y hombres en derechos básicos, mismas que repercuten en el acceso a espacios de decisión, la UNESCO señala que, “la alfabetización es también una fuerza motriz del desarrollo sostenible ya que permite una mayor participación de las personas en el mercado laboral, mejora la salud y la alimentación de los niños y de la familia; reduce la pobreza y amplía las oportunidades de desarrollo durante la vida”²⁴. En este sentido, es considerado un elemento central cuando hablamos del derecho a la educación.

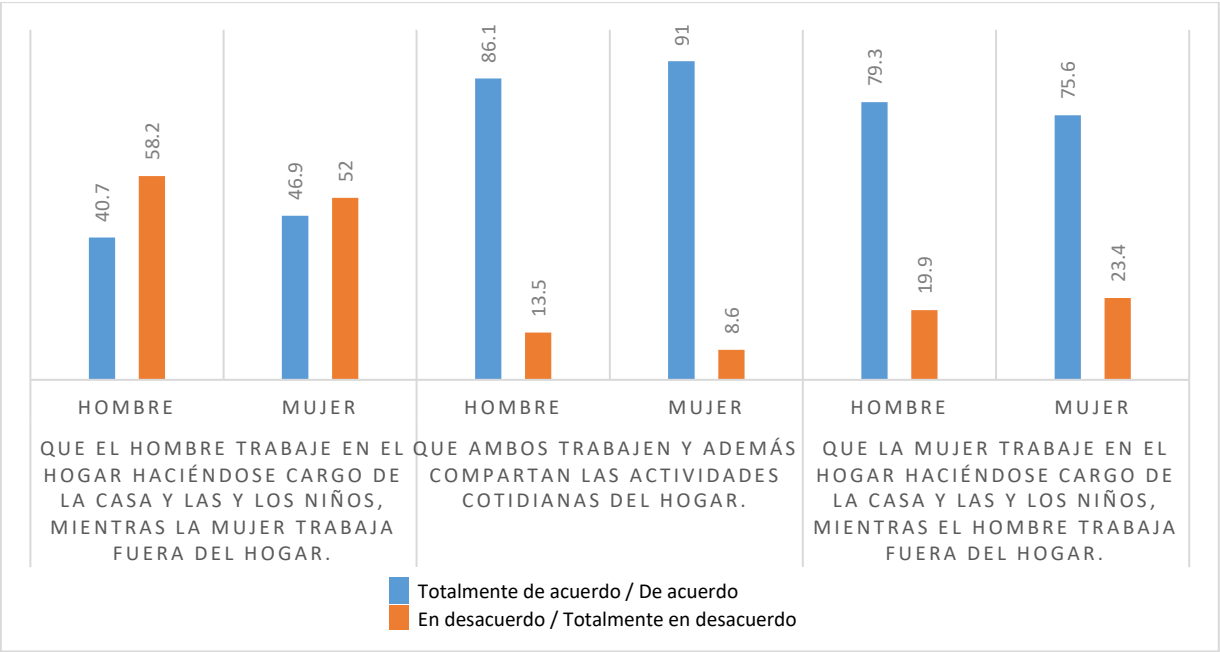
²³ INEGI. *Microdatos de la Encuesta Intercensal 2015*.

²⁴ UNESCO, *Alfabetización*, disponible en: <https://es.unesco.org/themes/alfabetizacion>

DIAGNÓSTICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO INTEGRANTE DE LOS GRUPOS QUE DAN SEGUIMIENTO A LOS PROCEDIMIENTOS DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

En la *Encuesta de Igualdad y No Discriminación, 2018*, de CNDH se preguntó respecto a las diversas opciones de vida familiar y respecto a la repartición de tareas. Se advirtió que el 79.3% de los hombres y 75.6% de las mujeres estaban totalmente de acuerdo y de acuerdo con que la mujer trabaje en el hogar haciéndose cargo de la casa y de las y los niños, mientras que el hombre trabaje fuera del hogar. Por otro lado, el 40.7% de los hombres y 46.9% de las mujeres estaban totalmente de acuerdo con que el hombre trabaje en el hogar haciéndose cargo de la casa y de las y los niños, mientras que la mujer trabaje fuera del hogar. Por último, cuando la opción era que ambos trabajasen y compartieran las actividades cotidianas del hogar, el 86.1% de los hombres y el 91% de las mujeres estaban totalmente de acuerdo y de acuerdo, como se observa en el siguiente gráfico:

Gráfico 5. Porcentaje de población que opina sobre opciones de vida familiar



Fuente: CNDH, *Encuesta de Igualdad y No Discriminación, 2018*.

Las asimetrías en el reparto de las tareas domésticas entre hombres y mujeres tienen efectos adversos sobre la igualdad de género, especialmente en las mujeres. El concepto de división sexual del trabajo permite analizar con mayor claridad los roles sociales diferenciados por sexo. En esta se han determinado roles distribuidos en la sociedad donde las mujeres son las responsables de la reproducción social, mientras que los hombres de las tareas productivas.

El trabajo de cuidado y atención no remunerado refiere al trabajo que se realiza en los hogares y conforma la provisión de bienestar físico, afectivo y psicológico a lo largo de la vida de las personas sin obtener a cambio remuneración alguna. Dicho trabajo es realizado principalmente por las mujeres, y por ser considerado como un trabajo que no requiere calificación, es

DIAGNÓSTICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO INTEGRANTE DE LOS GRUPOS QUE DAN SEGUIMIENTO A LOS PROCEDIMIENTOS DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

menospreciado y no reconocido socialmente. Es decir, es una subvaloración social que responde a estereotipos de género.

Durante 2017, el valor económico del trabajo no remunerado en labores domésticas y de cuidados alcanzó un nivel equivalente a 5.1 billones de pesos, lo que representó el 23.3% del PIB del país. Adicionalmente, el trabajo no remunerado encaminado a la producción de bienes de autoconsumo contribuyó con el 1.6% del producto y las labores de los menores entre 5 y 11 años otro 0.3 por ciento. La mayor parte de las labores domésticas y de cuidados fueron realizadas por las mujeres, con el 76.7% del tiempo que los hogares destinaron a estas actividades; asimismo corresponde al 75.2% si se habla en términos del valor económico.²⁵

Para profundizar en esta situación, es necesario cuantificar el tiempo dedicado al Trabajo No Remunerado (TnR), es decir, las tareas de reproducción sociales, como las labores de cuidado infantil, de personas de la tercera edad, de enfermas y enfermos, personas con discapacidad, así como las de mantenimiento del hogar realizadas en los hogares y por las cuales no se obtiene salario o lucro.

En las siguientes dos gráficas se puede observar las brechas de género respecto a:

Promedio nacional de mujeres es: **219.21 hrs;**
Promedio nacional de hombres es: **61.49 hrs.**

- Las horas promedio a la semana **PARA CUIDAR Y/O ATENDER SIN PAGO** por mujeres y hombres.

Promedio nacional de mujeres es: **461.61 hrs;**
Promedio nacional de hombres es: **89.19 hrs.**

- Las horas promedio a la semana **PARA REALIZAR QUEHACER EN SU HOGAR SIN PAGO** por mujeres y hombres.

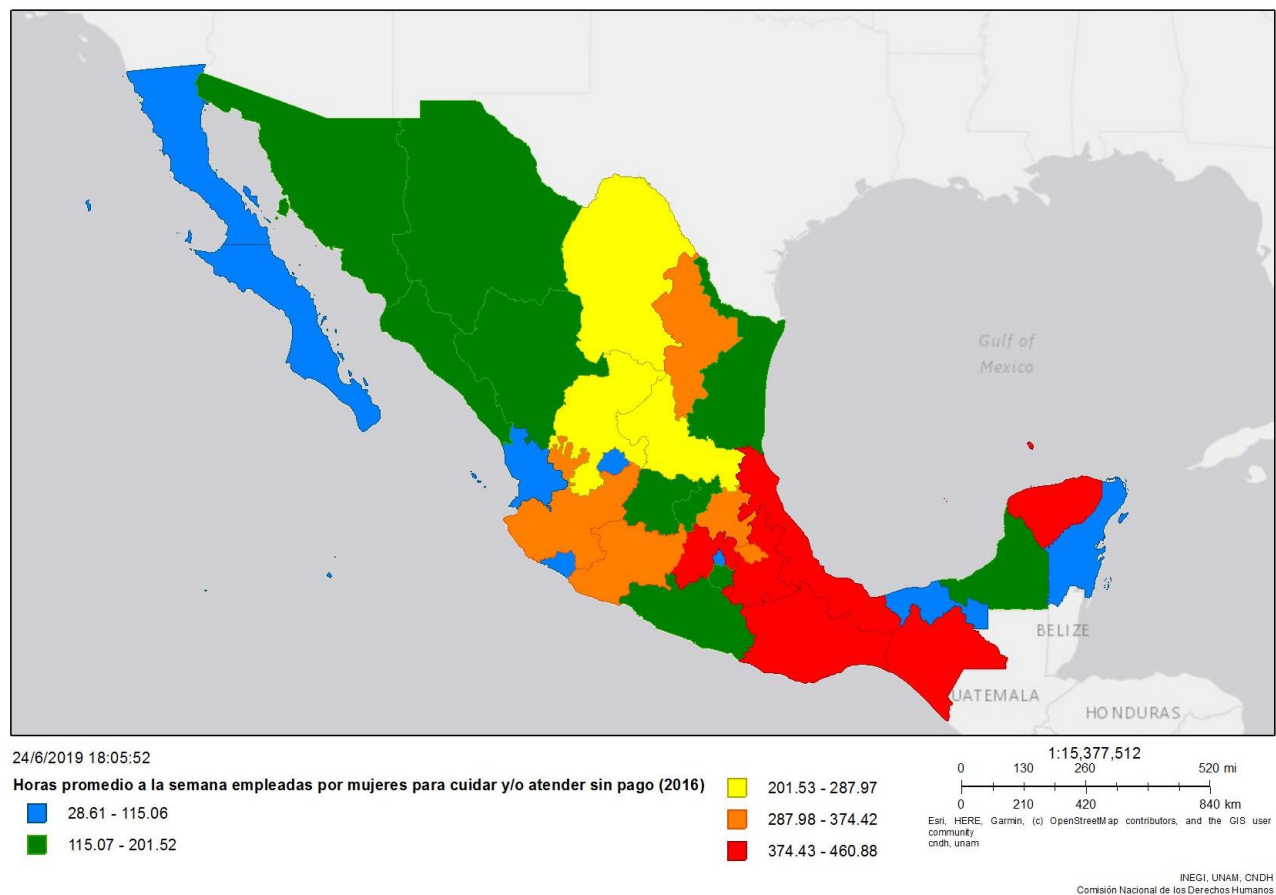
Cabe mencionar que la diferencia regional para el promedio de horas a la semana para cuidar y/o atender sin pago por las mujeres resalta desigualdades importantes. Se advierte que las regiones donde las mujeres usan más horas para el trabajo no remunerado es la Sur y Centro, donde hay predominio de zonas rurales y comunidad indígena. Mientras que la zona Norte y Noroeste disminuye significativamente la cantidad de horas promedio a la semana. Esto se puede observar en el siguiente mapa:

²⁵ INEGI. Cuenta Satélite del Trabajo No Remunerado de los Hogares de México, 2017.



DIAGNÓSTICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO INTEGRANTE DE LOS GRUPOS QUE DAN SEGUIMIENTO A LOS PROCEDIMIENTOS DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

Mapa 6. Horas promedio a la semana por mujeres para cuidar y/o atender sin pago por entidad federativa

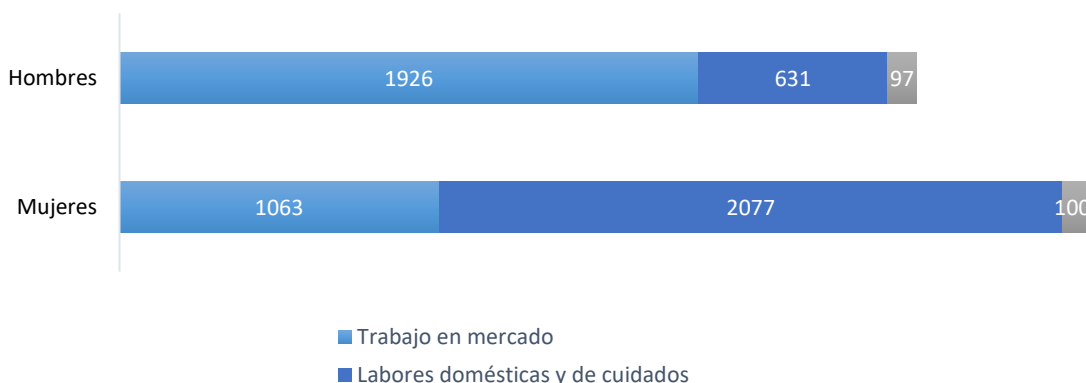


Fuente: CNDH, Atlas de Igualdad y Derechos Humanos con información de INEGI, 2016.

La distribución del trabajo no remunerado en los hogares y de cuidados es desigual, impactando en el disfrute de derechos y el acceso a oportunidades por parte de las mujeres. Esto es, el predominio del uso del tiempo al trabajo no remunerado limita y restringe a las mujeres la posibilidad de contar con ingresos propios, de contar con recursos para la satisfacción de las necesidades básicas, de buscar opciones en el mercado laboral, o participar plenamente en la política, por citar algunos ejemplos.

El panorama presentado, da cuenta de la existencia de una clara desigualdad en la distribución y acceso al trabajo remunerado y no remunerado, ya sea como consecuencia de los estereotipos de género y discriminación contra las mujeres, o por falta de esquemas laborales que faciliten la incorporación de mujeres y hombres a las tareas del hogar de manera igualitaria, así como por ausencia de acciones orientadas a promover la crianza compartida. Esto se puede observar en la siguiente gráfica:

Gráfico 6. Carga total de trabajo en horas a la semana, por sexo según tipo de trabajo



Fuente: CNDH, con información del INEGI, 2017.

Por otro lado, la capacidad de adquisición se ve afectada también por la tasa de desocupación y los ingresos laborales desiguales. Para finales del 2018, las mujeres tenían una tasa de desocupación del 13.1, mientras que los hombres del 6.6, lo cual advierte que más del doble de las mujeres no contaban con un empleo formal en comparación con los hombres²⁶. Esto obstaculiza, primero, que las mujeres tengan autonomía económica, y segundo, la oportunidad de acceder a créditos o subsidios para la compra de una vivienda.

Según el Observatorio de Igualdad de Género de la CEPAL²⁷, percibir ingresos propios otorga poder de decisión sobre la administración de las retribuciones económicas para cubrir las necesidades propias y de otros miembros del hogar, por lo que medir la población sin ingresos es clave para caracterizar la falta de autonomía económica de las mujeres.

Asimismo, se observa que la **brecha de género respecto a la población que no recibe ingresos económicos propios** perdura actualmente, es decir, existe todavía una diferencia que da cuenta de que las mujeres no reciben ingresos propios.

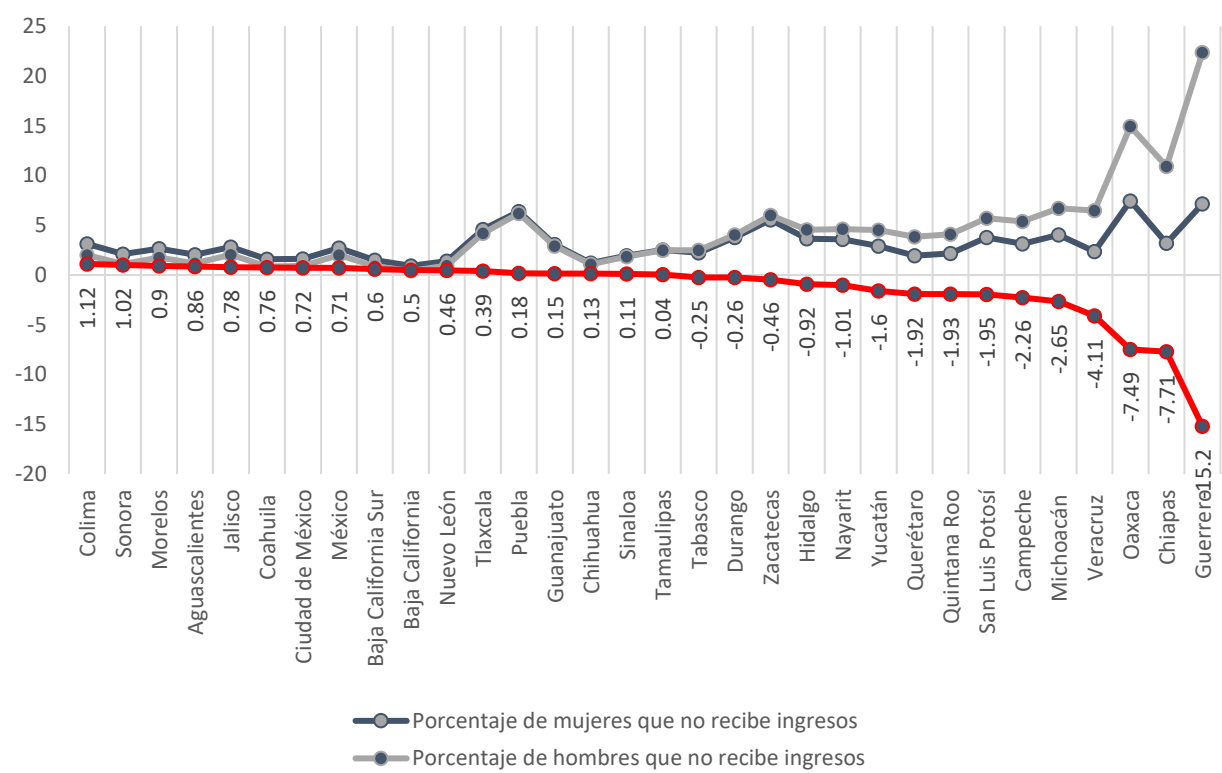
Esto significa que gran parte de las mujeres mexicanas dependen de otros para su subsistencia, lo que las coloca en una posición de subordinación desde el punto de vista económico y dependientes de los perceptores de ingresos, que por lo general son los hombres. Aun cuando la brecha de género, que se presenta a continuación, es muy cercana a 0.00 (igualdad plena, mientras que 100.00 equivale a desigualdad absoluta) sigue habiendo entidades federativas con diferencias en cuanto al porcentaje de hombres y mujeres sin ingresos económicos propios por entidad federativa:

²⁶ INEGI, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) (2016-2019)*, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/temas/empleo/default.html#Tabulados>

²⁷ Observatorio de Igualdad de Género, ver en : <https://oig.cepal.org/es/indicadores/poblacion-sin-ingresos-propios-sexo>

DIAGNÓSTICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO INTEGRANTE DE LOS GRUPOS QUE DAN SEGUIMIENTO A LOS PROCEDIMIENTOS DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

Gráfico 7. Brecha de género de población sin ingresos económicos propios por entidad federativa



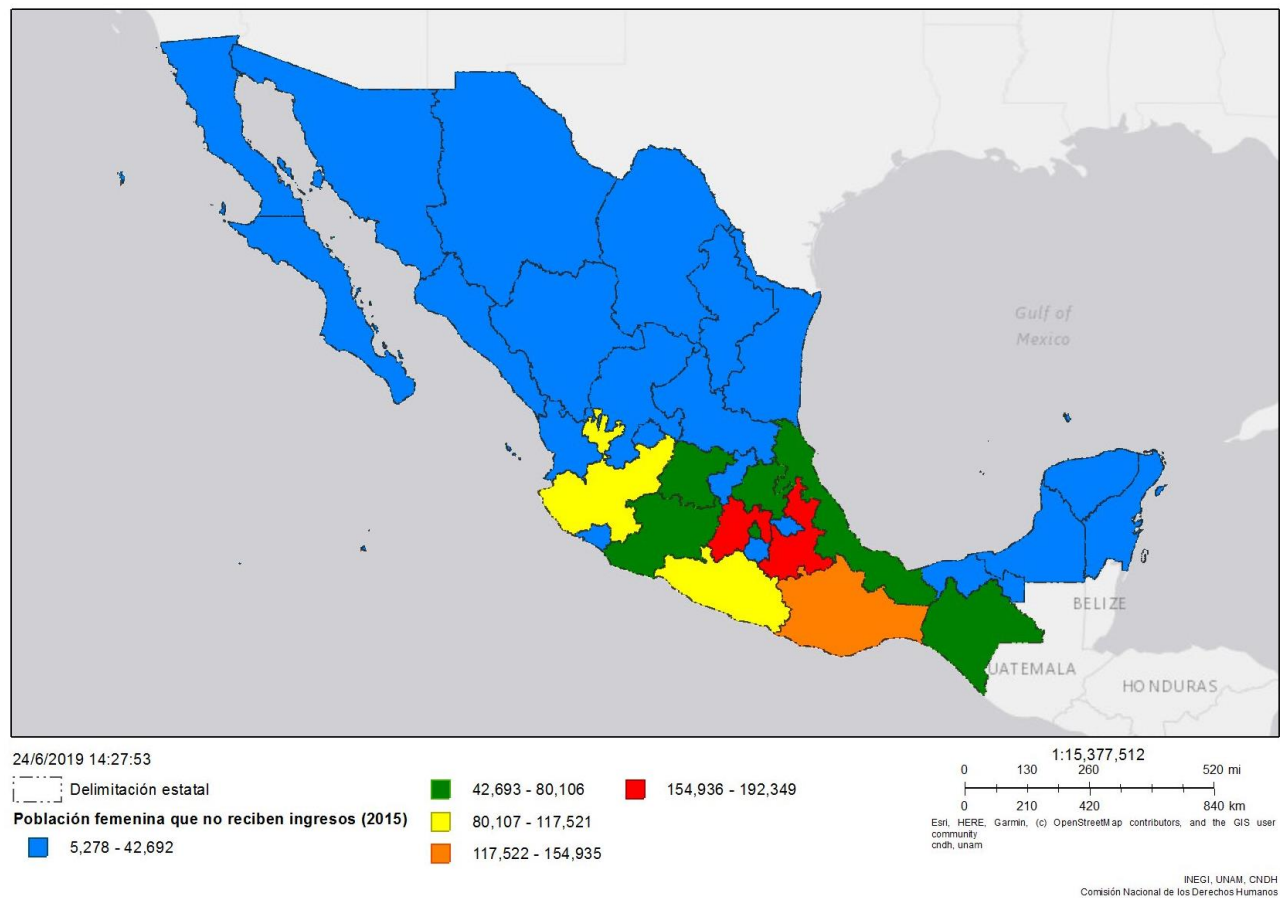
Fuente: CNDH, Atlas de Igualdad y Derechos Humanos con información de INEGI, 2015.

Como se muestra, para el 2015, Guerrero es la entidad con mayor brecha entre mujeres y hombres que no recibe ingresos (-15.2), mientras que aquella con menor diferencia entre mujeres y hombres es Colima (1.12).

En el siguiente mapa se observa la distribución únicamente de la población femenina de 15 años y más que no es perceptora de ingresos monetarios individuales y que no estudia exclusivamente (según su condición de actividad) en relación con el total de la población femenina de 15 años y más que no estudia exclusivamente, repartida en México:

DIAGNÓSTICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO INTEGRANTE DE LOS GRUPOS QUE DAN SEGUIMIENTO A LOS PROCEDIMIENTOS DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

Mapa 7. Población femenina que no recibe ingreso por entidad federativa



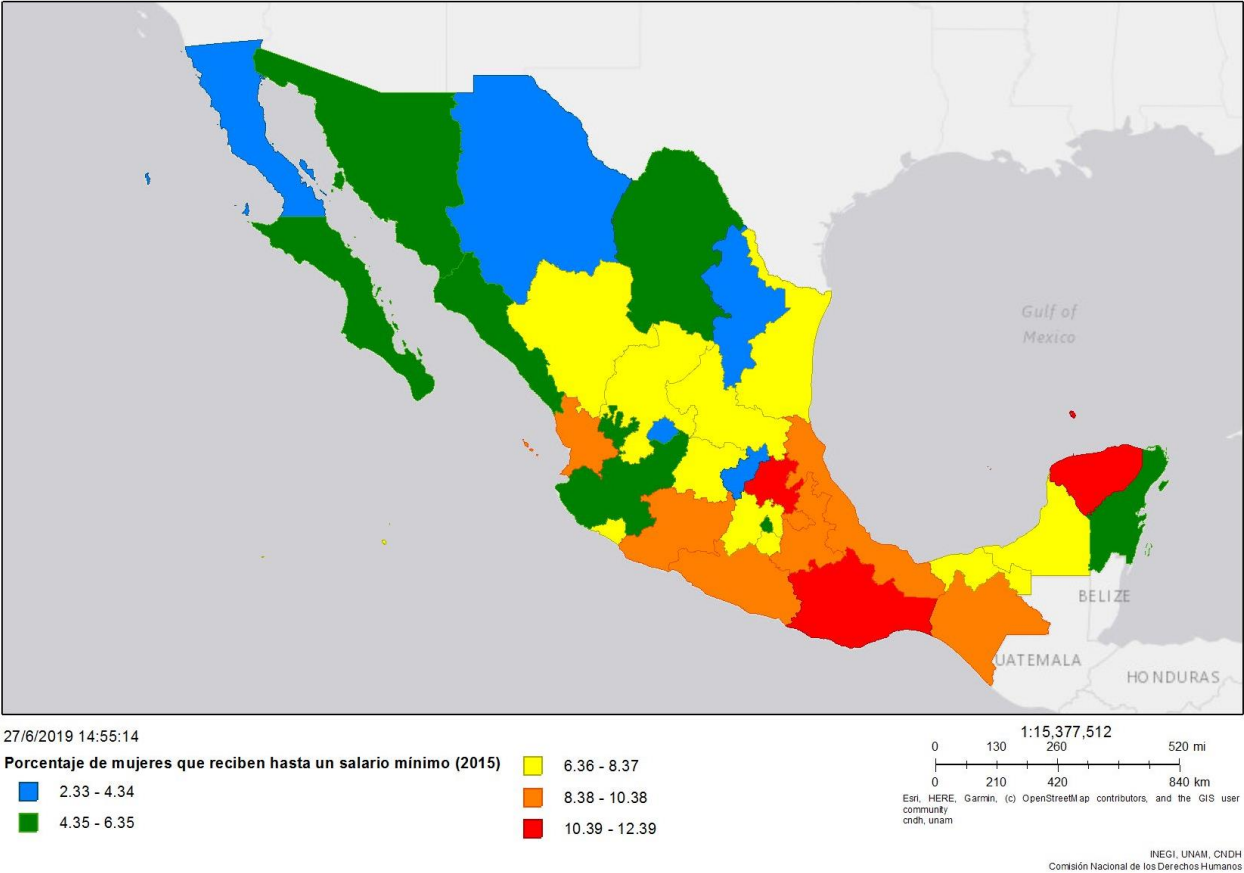
Fuente: CNDH, Atlas de Igualdad y Derechos Humanos con información de INEGI, 2015.

Se observa que Puebla y el Estado de México son las entidades con mayor población de mujeres sin ingreso, además de la mayoría de la región sureste y centro. Por otro lado, las regiones noroeste y norte son aquellas con menor población de mujeres sin ingresos. Para la comprensión de la presente repartición de población sin ingresos, se debe tomar en cuenta la población total de cada entidad, la cual está centralizada en el Valle de México.

Ahora bien, en el siguiente mapa se puede advertir el porcentaje de mujeres que reciben hasta un salario mínimo, lo cual permite observar que existen desigualdades más acentuadas en algunas regiones del país mexicano. Se identifica que son las zonas Centro y Sur donde perdura un mayor porcentaje de mujeres con el mínimo ingreso. Que, además, son zonas donde prevalece población indígena y una alta tasa de pobreza.

DIAGNÓSTICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO INTEGRANTE DE LOS GRUPOS QUE DAN SEGUIMIENTO A LOS PROCEDIMIENTOS DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

Mapa 8. Porcentaje de mujeres que reciben hasta un salario mínimo por entidad federativa



Fuente: CNDH, Atlas de Igualdad y Derechos Humanos con información de INEGI, 2015.

Aunado a lo anterior, en la siguiente tabla se observa las brechas de género en la población ocupada según ingreso, por entidad federativa. Es decir, el porcentaje de mujeres y de hombres que reciben de un salario hasta cinco salarios mínimo:

DIAGNÓSTICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO INTEGRANTE DE LOS GRUPOS QUE DAN SEGUIMIENTO A LOS PROCEDIMIENTOS DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

Tabla 1. Brecha de género de la población ocupada según ingreso por entidad federativa

#	Entidad Federativa	Mujeres y hombres que reciben hasta un salario mínimo			Mujeres y hombres que reciben más de uno y hasta dos salarios mínimos			Mujeres y hombres que reciben más de dos y hasta tres salarios mínimos			Mujeres y hombres que reciben más de tres y hasta cinco salarios mínimos			Mujeres y hombres que reciben más de cinco salarios mínimos		
		Porcentaje de mujeres	Porcentaje de hombres	Brecha de género (2015)	Porcentaje de mujeres	Porcentaje de hombres	Brecha de género (2015)	Porcentaje de mujeres	Porcentaje de hombres	Brecha de género (2015)	Porcentaje de mujeres	Porcentaje de hombres	Brecha de género (2015)	Porcentaje de mujeres	Porcentaje de hombres	Brecha de género (2015)
1	Aguascalientes	3.82	2.27	1.55	10.58	11.56	-0.98	5.65	15.56	-9.91	3.85	9.08	-5.23	1.69	3.85	-2.16
2	Baja California	3.1	2.1	1	9.93	10.53	-0.6	11.91	19.78	-7.87	5.4	14.13	-8.73	2.39	6.18	-3.79
3	Baja California Sur	5.07	3.24	1.83	9.19	9.21	-0.02	8.9	14.11	-5.21	7.32	18.45	-11.13	4.26	11.4	-7.14
4	Campeche	8.05	9.56	-1.51	10.64	15.32	-4.68	5.65	13.32	-7.67	5.01	11.83	-6.82	2.51	7.75	-5.24
5	Coahuila	4.38	3.21	1.17	10.23	13.07	-2.84	10.03	19.87	-9.84	5.54	13.98	-8.44	2.97	7.33	-4.36
6	Colima	7.51	3.79	3.72	12.32	10.25	2.07	7.22	14.79	-7.57	5.55	14.38	-8.83	3.09	7.13	-4.04
7	Chiapas	10.16	24.97	-14.81	8.41	17.55	-9.14	2.76	8.45	-5.69	2.98	6.17	-3.19	1.47	2.71	-1.24
8	Chihuahua	2.33	1.85	0.48	11.79	13.47	-1.68	7.52	17.04	-9.52	4.76	13.08	-8.32	2.88	8.25	-5.37
9	Ciudad de México	5.98	4.35	1.63	10.74	12.03	-1.29	7.94	11.32	-3.38	5.44	9.55	-4.11	3.26	5.59	-2.33
10	Durango	7.51	6.47	1.04	11.69	17.34	-5.65	5.76	15.59	-9.83	3.83	9.28	-5.45	1.36	4.24	-2.88
11	Guanajuato	8.19	5.29	2.9	11.57	14.36	-2.79	6.74	14.84	-8.1	2.78	9.62	-6.84	1.5	3.39	-1.89
12	Guerrero	10.08	6.02	4.06	11.3	12.78	-1.48	4.95	10.94	-5.99	3.15	6.96	-3.81	0.7	1.63	-0.93
13	Hidalgo	10.82	10.63	0.19	12.4	17.5	-5.1	5.59	13.98	-8.39	3.88	9.11	-5.23	1.64	3.97	-2.33
14	Jalisco	5.74	3.05	2.69	11.5	11.51	-0.01	9.17	19.06	-9.89	5.33	15.02	-9.69	2.06	5.42	-3.36
15	Edo. De México	7.77	5.36	2.41	11.79	16.54	-4.75	6.64	16.97	-10.33	3.71	10.39	-6.68	0.94	3	-2.06
16	Michoacán	8.86	7.39	1.47	11.87	16.57	-4.7	5.34	15.75	-10.41	4.65	10.96	-6.31	1.41	4.35	-2.94
17	Morelos	7.17	4.52	2.65	9.59	11.4	-1.81	4.02	11.18	-7.16	2.02	6.58	-4.56	0.63	1.29	-0.66
18	Nayarit	9.58	7.71	1.87	11.54	13.35	-1.81	6.39	14.74	-8.35	5.15	12.39	-7.24	2.48	5.2	-2.72
19	Nuevo León	3.79	2.75	1.04	6.92	6.67	0.25	8.39	14.94	-6.55	4.35	14.19	-9.84	1.96	6.14	-4.18
20	Oaxaca	12.4	10.83	1.57	9.32	11.87	-2.55	3.68	9.5	-5.82	2.83	6.01	-3.18	0.92	2.11	-1.19
21	Puebla	9.94	10.44	-0.5	11.41	17.56	-6.15	4.55	12.15	-7.6	3.18	7.71	-4.53	1.21	3.34	-2.13
22	Querétaro	4.08	1.6	2.48	9.34	8.3	1.04	8.01	16.24	-8.23	4.19	12.59	-8.4	2.05	5.4	-3.35
23	Quintana Roo	5.8	4.49	1.31	9.32	11.66	-2.34	7.99	15.42	-7.43	6.4	15.02	-8.62	3.42	7.1	-3.68
24	San Luis Potosí	7.76	10.6	-2.84	9.6	14.76	-5.16	4.69	10.43	-5.74	3.38	7.56	-4.18	1.76	3.61	-1.85
25	Sinaloa	5.69	4.18	1.51	12.03	13.65	-1.62	7.66	15.42	-7.76	5.54	13.58	-8.04	2.78	6.75	-3.97
26	Sonora	5.23	3.24	1.99	11.28	12.09	-0.81	7.69	13.84	-6.15	5.09	12.29	-7.2	2.74	7.16	-4.42
27	Tabasco	7.44	6.01	1.43	10.72	15.8	-5.08	6.61	15.58	-8.97	4.33	13.61	-9.28	2.27	6.26	-3.99
28	Tamaulipas	6.81	4.71	2.1	12.52	15.23	-2.71	7.38	15.04	-7.66	3.17	9.4	-6.23	1.9	4.73	-2.83
29	Tlaxcala	10.19	8.94	1.25	13.43	19.14	-5.71	4.35	13.07	-8.72	2.83	7.49	-4.66	1.1	2.72	-1.62
30	Veracruz	8.4	10.57	-2.17	10.41	19.43	-9.02	4.71	11.51	-6.8	2.95	7.05	-4.1	1.41	4.03	-2.62
31	Yucatán	11.41	6.82	4.59	11.78	18.59	-6.81	5.5	15	-9.5	3.82	9.42	-5.6	1.86	4.54	-2.68
32	Zacatecas	7.68	10.29	-2.61	8.97	15.12	-6.15	3.1	10.59	-7.49	3.1	7.01	-3.91	1.58	3.34	-1.76

Fuente: CNDH, Atlas de Igualdad y Derechos Humanos con información de INEGI, 2015.

Con los datos señalados en la tabla se advierte un panorama desfavorable para las mujeres puesto que en cada uno de los ingresos desglosados se observan brechas de género, donde los hombres son los más beneficiados por ingreso. Esta brecha tiende a ser menor justo en los datos relacionados con el porcentaje de hombres y mujeres que reciben hasta un salario mínimo. Es preocupante que sea mayor el porcentaje de mujeres que reciben hasta un salario mínimo, a



DIAGNÓSTICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO INTEGRANTE DE LOS GRUPOS QUE DAN SEGUIMIENTO A LOS PROCEDIMIENTOS DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

comparación con la recepción de más de un salario, ya que esto no permite a las mujeres mejorar su condición económica y situaciones de vida, así como, ejercer autonomía económica.

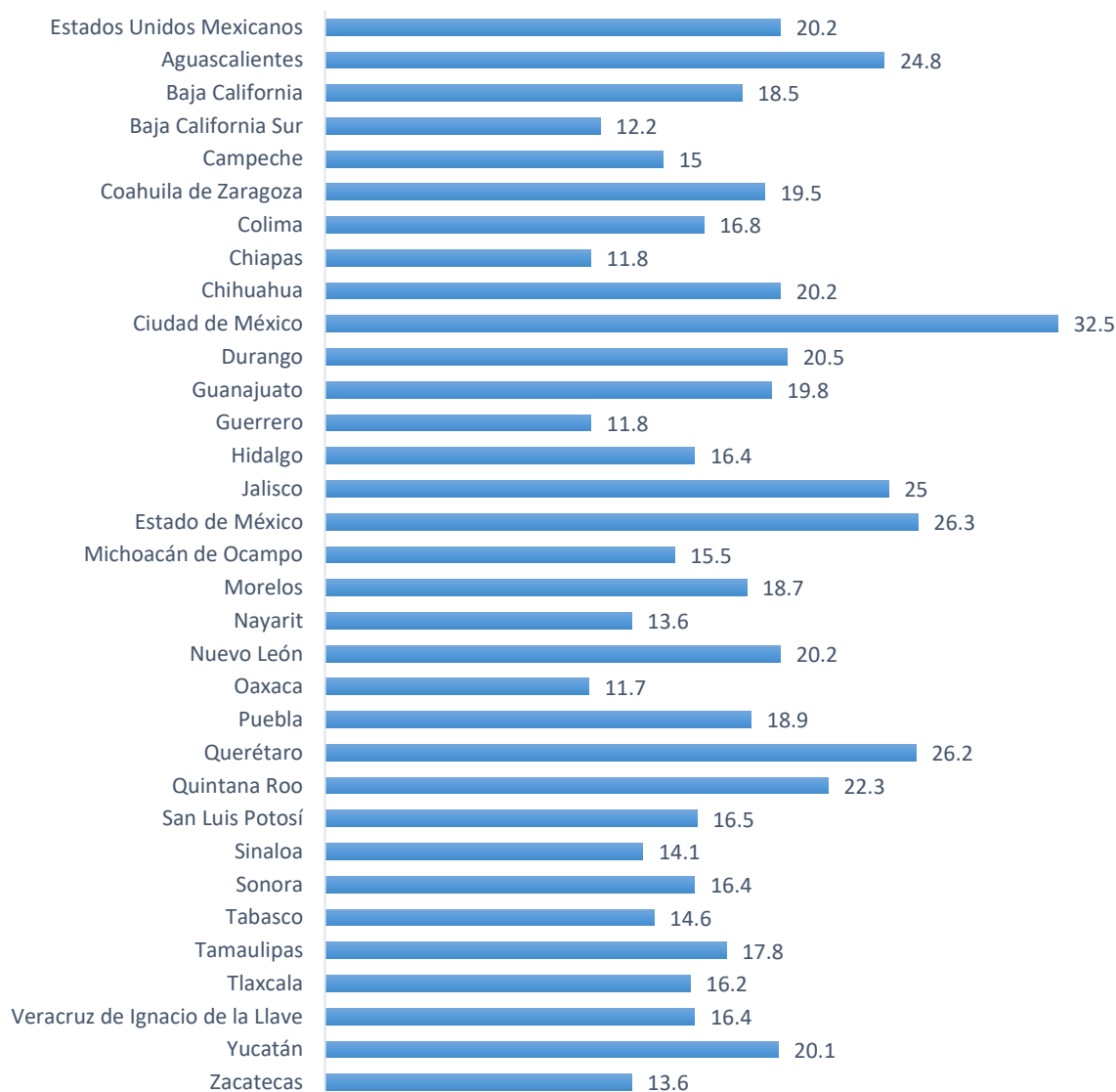
Cabe mencionar que las diferencias entre hombres y mujeres aumentan cuando más ingresos se tienen, es decir, existe una mayor desigualdad cuando se tienen puesto de trabajo de sueldos de dos a más de cinco salarios mínimos. Lo cual destaca una situación donde se limita el derecho a un trabajo bien pagado, y, además, al acceso a un puesto alto de toma de decisión, y refiere a una situación donde la capacidad que tiene una mujer que trabaja en el mercado de cubrir sus necesidades y las de su familia, no es suficiente.

Por otra parte, en relación a la **atención a los derechos sexuales y reproductivos**. De acuerdo con la ENDIREH 2016, el 20.2% de las mujeres mayores de 15 años han experimentado violencia sexual en el ámbito comunitario. Y dicho porcentaje varía en cada entidad federativa, como se advierte en el siguiente gráfico:



DIAGNÓSTICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO INTEGRANTE DE LOS GRUPOS QUE DAN SEGUIMIENTO A LOS PROCEDIMIENTOS DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

Gráfico 8. Porcentaje de mujeres mayores de 15 años que han experimentado violencia sexual en el ámbito comunitario



Fuente: CNDH, con información del INEGI, ENDIREH 2016.

Bajo este contexto, la violencia sexual contra las mujeres es exponencial en todo el país, lo cual representa retos adicionales para garantizar el derecho a la salud para las mujeres. **El embarazo de niñas y adolescentes es un problema de salud pública que a su vez cruza con otras dificultades que comprometen el desarrollo pleno de las mujeres.** De acuerdo con la Estrategia Nacional para Prevenir el Embarazo Adolescente, apunta:



DIAGNÓSTICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO INTEGRANTE DE LOS GRUPOS QUE DAN SEGUIMIENTO A LOS PROCEDIMIENTOS DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

El embarazo en adolescentes afecta su salud, educación, proyecto de vida, relaciones sociales y culturales, y su economía entre otros aspectos. Ser madre o padre adolescente suele iniciar y/o reforzar, sin distinciones sociales, una serie de condiciones de vulnerabilidad asociadas a la falta de preparación para esta nueva responsabilidad, características propias del desarrollo en esa etapa y a la adopción de roles de género tradicionales, así como a la pérdida de vivencias y adquisición de conocimientos propios de la adolescencia. La maternidad y paternidad temprana, suele tener efectos negativos graves en los hijos e hijas de las y los adolescentes, exponiéndolos a condiciones adversas que obstaculizan su desarrollo²⁸.

Como se observa, la Estrategia Nacional para Prevenir el Embarazo Adolescente, no hace referencia a las situaciones de embarazo infantil y adolescente por violación, mismas que se han **documentado en distintos informes de los Grupos de Trabajo encargados de atender los procedimientos de Alerta de Violencia de Género, constatando que en el país existe un grave problema de embarazo infantil y adolescente producto de violaciones sexuales sin que se garantice el acceso a la Interrupción Legal del Embarazo.** Adicionalmente, la maternidad a temprana edad incrementa las probabilidades de sufrir complicaciones durante el embarazo y el parto.

En términos generales, para referir al embarazo a temprana edad se hace referencia al embarazo adolescente, sin embargo, con base en la información del Atlas de Igualdad de la CNDH se optó por considerar el embarazo distinguiendo a las mujeres menores de 15 años y a las mujeres de 15 a 19 años con la finalidad de profundizar el análisis.

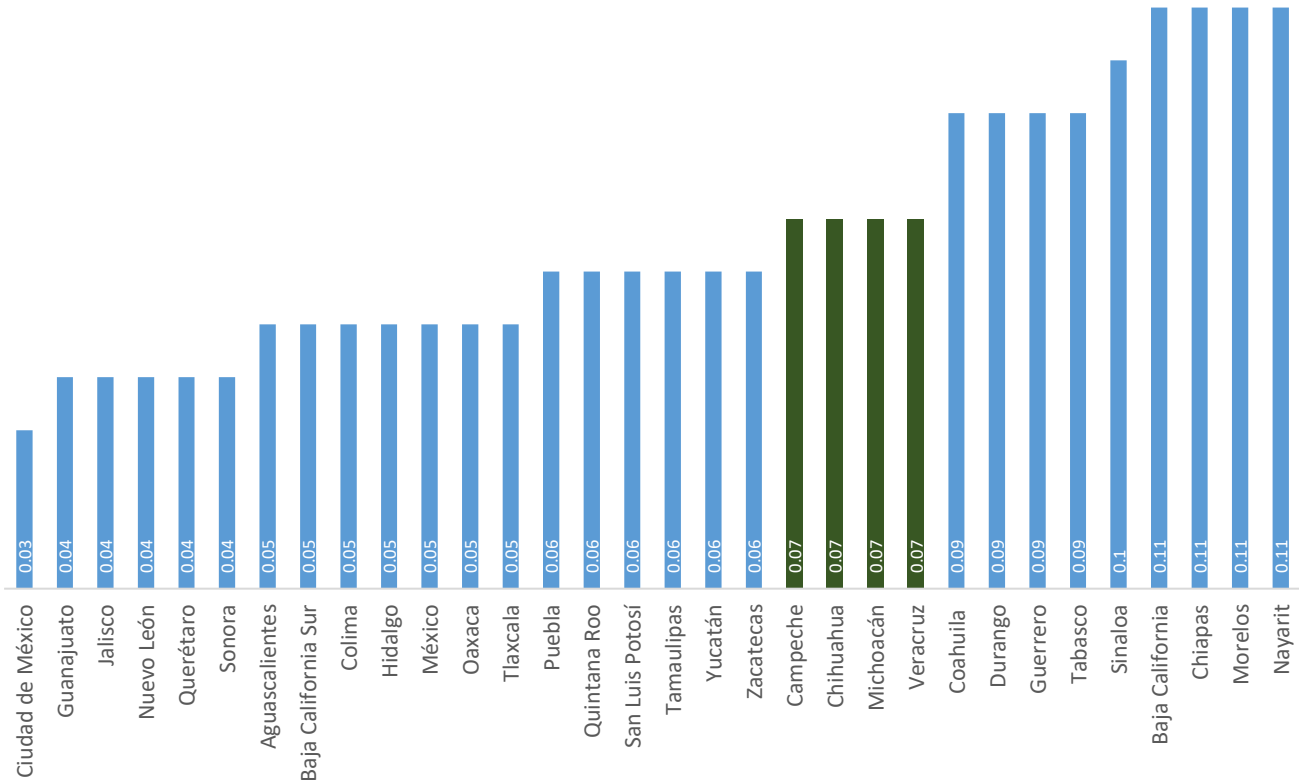
En la siguiente gráfica se puede observar el porcentaje de maternidad en niñas menores de 15 años en las diferentes entidades federativas del país:

²⁸ Gobierno de la República Mexicana, *Estrategia Nacional para Prevenir el Embarazo Adolescente*, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/232826/ENAPEA_0215.pdf



DIAGNÓSTICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO INTEGRANTE DE LOS GRUPOS QUE DAN SEGUIMIENTO A LOS PROCEDIMIENTOS DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

Gráfico 9. Porcentaje de maternidad en niñas menores de 15 años



Fuente: CNDH, Atlas de Igualdad y Derechos Humanos con información de INEGI, 2015.

La Ciudad de México tiene el menor porcentaje, mientras que Baja California, Chiapas, Morelos y Nayarit con el mayor: 0.11%. Aun cuando la Ciudad de México tiene el menor porcentaje se deben establecer estrategias integrales que erradiquen la maternidad infantil y promuevan, garanticen y prevengan la violación a sus derechos y sus cuerpos. La representación de la información en el mapa se observa de la siguiente manera:

Mapa 9. Porcentaje de maternidad de niñas menores de 15 años



Fuente: CNDH, Atlas de Igualdad y Derechos Humanos con información de INEGI, 2015.

Como se observa, existen importantes brechas de desigualdad entre hombres y mujeres en distintos ámbitos y con diferencias regionales, situaciones que deben ser consideradas a la hora de analizar, así como de prevenir y atender, los contextos de violencia feminicida.

1.3 Las dinámicas de los contextos de violencia feminicida en México

Como se señaló en un inicio, la sentencia Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, concluyó que en Ciudad Juárez existía un contexto de violencia contra las mujeres, mismo que en el marco de la LGAMVLV, podría identificarse también como un contexto de violencia feminicida. Sin embargo, existen

DIAGNÓSTICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO INTEGRANTE DE LOS GRUPOS QUE DAN SEGUIMIENTO A LOS PROCEDIMIENTOS DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

otras sentencias de la CIDH que refieren a otros contextos, dentro de los cuales, se suscitan violaciones a los derechos humanos de las mujeres que es necesario distinguir. De manera específica, la sentencia del caso de la Masacre de las Dos Erres Vs. Guatemala, del año 2009, pone énfasis en el tipo de violencia ejercida contra las mujeres en un contexto de un conflicto armado interno.

La sentencia del caso de la Masacre de las Dos Erres Vs. Guatemala observó los impactos diferenciados del contexto de conflicto armado para las mujeres. En este caso, se señaló la violencia sexual perpetrada contra mujeres en los conflictos armados, como prácticas dirigidas contra las mujeres:

139. La Corte observa, a manera de contexto, que tal como lo señala la CEH, durante el conflicto armado las mujeres fueron particularmente seleccionadas como víctimas de violencia sexual. Asimismo, en otro caso ocurrido en el mismo contexto en el cual se sitúa esta masacre, esta Corte estableció como hecho probado que “[l]a violación sexual de las mujeres fue una práctica del Estado, ejecutada en el contexto de las masacres, dirigida a destruir la dignidad de la mujer a nivel cultural, social, familiar e individual”¹⁴⁷. En el caso de Las Dos Erres, las mujeres embarazadas fueron víctimas de abortos inducidos y otros actos de barbarie (supra párrs. 79 a 81). Asimismo, en el peritaje de la psicóloga Nieves Gómez Dupuis, efectuado en agosto de 2005, se señaló que “las torturas ejemplificantes, las violaciones sexuales y los actos de crueldad extrema, produjeron en las víctimas [...] un daño grave a la integridad mental.”²⁹

Así, esta sentencia da cuenta de la existencia de un contexto de conflicto armado en que se suscitan múltiples violaciones a derechos humanos para la población en general, pero con expresiones particulares contra las mujeres.

152. En razón de todo lo expuesto, la Corte constata que la Masacre de Las Dos Erres se enmarcó en un contexto sistemático de violaciones masivas a los derechos humanos en Guatemala, en el cual ocurrieron múltiples masacres. Dada la magnitud de la masacre, así como el contexto generalizado de violencia ejercida por el Estado, resulta evidente que éste debe investigar seriamente a todos los presuntos responsables, incluyendo la participación intelectual de altos oficiales y funcionarios estatales, así como la ubicación e identidad de las personas fallecidas. El actuar de la judicatura del Estado y la falta de voluntad y desinterés de las autoridades han impedido el acceso a la justicia de las víctimas, y convertido el aparato judicial en un sistema indiferente ante la impunidad.

²⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de la masacre de las Dos Erres vs Guatemala*, Sentencia de 24 de noviembre de 2009 (*Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*), párrafo 139. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_211_esp.pdf Fecha de consulta: 3 de octubre de 2019.



DIAGNÓSTICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO INTEGRANTE DE LOS GRUPOS QUE DAN SEGUIMIENTO A LOS PROCEDIMIENTOS DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

Así, los contextos de conflicto armado o de violencia generalizada, deben ser analizados con perspectiva de género, es decir, considerando las relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres, así como las formas específicas de violencia que se ejerce contra ellas. En este sentido, **la situación de violencia generalizada en México, en la que intervienen actores como el crimen organizado y el narcotráfico, puede estar cruzada por contextos de violencia feminicida; es decir que ambos contextos confluyen y se correlacionan.** Al respecto, el contexto de violencia contra las mujeres identificado en Ciudad Juárez, concurría con otros contextos:

128. Según los representantes, el tema de género es el común denominador de la violencia en Ciudad Juárez, la cual “sucede como culminación de una situación caracterizada por la violación reiterada y sistemática de los derechos humanos”. Alegaron que “niñas y mujeres son violentadas con crueldad por el solo hecho de ser mujeres y sólo en algunos casos son asesinadas como culminación de dicha violencia pública y privada”.

129. El Estado señaló que los homicidios “tienen causas diversas, con diferentes autores, en circunstancias muy distintas y con patrones criminales diferenciados, pero se encuentran influenciados por una cultura de discriminación contra la mujer”. Según el Estado, uno de los factores estructurales que ha motivado situaciones de violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez es la modificación de los roles familiares que generó la vida laboral de las mujeres. El Estado explicó que desde 1965 empezó en Ciudad Juárez el desarrollo de la industria maquiladora, el cual se intensificó en 1993 con el Tratado de Libre Comercio con América del Norte. Señaló que, al dar preferencia a la contratación de mujeres, las maquiladoras causaron cambios en la vida laboral de éstas, lo cual impactó también su vida familiar porque “los roles tradicionales empezaron a modificarse, al ser ahora la mujer la proveedora del hogar”. Esto, según el Estado, llevó a conflictos al interior de las familias porque la mujer empezó a tener la imagen de ser más competitiva e independiente económicamente.³⁰

Como apunta la sentencia, en Ciudad Juárez existía un contexto de desempleo para los hombres y un contexto de criminalidad e inseguridad generalizada que, junto con otros elementos, configuró un contexto de discriminación sistemática contra la mujer, el cual, como se observa, incluye elementos económicos, políticos y sociales. Al respecto, como indica la sentencia “Según Amnistía Internacional, las características compartidas por muchos de los casos demuestran que el género de la víctima parece haber sido un factor significativo del crimen, influyendo tanto en

³⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso González y Otras (“Campo Algodonero”) vs. México*, Sentencia de 16 de noviembre de 2009 (Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas), disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf Fecha de consulta: 30 de septiembre de 2019.



DIAGNÓSTICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO INTEGRANTE DE LOS GRUPOS QUE DAN SEGUIMIENTO A LOS PROCEDIMIENTOS DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

el motivo y el contexto del crimen como en la forma de la violencia a la que fue sometida”.³¹ Así, como se observa, los contextos caracterizados por altos índices de criminalidad y desempleo, repercuten también en las manifestaciones de la violencia en contra de las mujeres, agudizando las condiciones de desigualdad entre ambos.

De este modo, reviste de fundamental importancia que a la par de la atención a los contextos de violencia generalizada, se atienda también, de manera diferenciada, particular, pero coordinada, los contextos de violencia feminicida que confluyen e interactúan dentro de otros contextos. Como se ha señalado, la naturaleza del mecanismo AVGM es hacer frente a los contextos de violencia feminicida y para ello establece un conjunto de acciones, entre las cuales, se ha incluido el establecimiento de Unidades de Análisis de Contexto.

Por otra parte, es necesario señalar que los contextos de violencia feminicida se agravan ante la existencia de impunidad. Al respecto, a través de distintos instrumentos internacionales se ha pugnado por que los Estados cumplan la obligación de actuar con debida diligencia frente a los feminicidios y la violencia feminicida, no obstante, persisten condiciones de impunidad. Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos apunta lo siguiente:

En varios países existe un patrón de impunidad sistemática en el procesamiento judicial y en las actuaciones en torno a casos de violencia contra las mujeres debido al hecho de que la gran mayoría de estos casos carece de una investigación, sanción y reparación efectiva. La impunidad de estas violaciones de derechos perpetúa la aceptación social del fenómeno de la violencia contra las mujeres, el sentimiento y la sensación de inseguridad en las mujeres, así como una persistente desconfianza de éstas en el sistema de administración de la justicia. [...]. Este desafío y sus consecuencias fueron identificados de manera uniforme por representantes de los Estados, de la administración de la justicia, de la sociedad civil, del sector académico y por mujeres pertenecientes a diferentes grupos étnicos y raciales que participaron durante la implementación del presente proyecto, y ha sido confirmado mediante la información recibida por la CIDH a través de la aplicación de los mecanismos del sistema interamericano”³²

Como se observa, son varios los elementos a considerar a la hora de hacer frente a contextos de violencia feminicida. En este sentido, **aunque el mecanismo AVGM fue diseñado para esta tarea, no fue pensado como exclusivo o de manera aislada a la existencia de medidas de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, incluyendo la reparación integral del daño.** Dicho de otro modo, las AVGM por sí mismas,

³¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso González y Otras (“Campo Algodonero”) vs. México*, Sentencia de 16 de noviembre de 2009 (Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas), párrafo 133, disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf Fecha de consulta: 30 de septiembre de 2019.

³² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas*, disponible en: <https://bit.ly/2f6JoXW> punto 124. Fecha de consulta: 7 de septiembre de 2019.



DIAGNÓSTICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO INTEGRANTE DE LOS GRUPOS QUE DAN SEGUIMIENTO A LOS PROCEDIMIENTOS DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

y sin la existencia de las medidas señaladas, no podrán poner fin a los contextos de violencia feminicida que se presentan en el país.

Al respecto, en julio de 2018, el Comité CEDAW en su 70º periodo de sesiones, examinó el Noveno Informe Periódico de México de cumplimiento a la aplicación de la CEDAW. Esta Comisión Nacional presentó su Informe sobre las *Principales preocupaciones sobre la situación de las mujeres que presenta la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ante el Comité de la CEDAW, derivadas del Noveno Informe Periódico de México (70º Periodo de Sesiones, del 2 al 20 de julio de 2018)*.³³

En este documento se pone de manifiesto que, en México aún queda un largo camino para garantizar la igualdad entre mujeres y hombres y para desterrar la discriminación de la que son objeto; asimismo, se resaltó que las vulneraciones a los derechos humanos de las mujeres, se entrecruzan con diversos factores, tales como la pobreza, la falta de acceso a servicios básicos e incluso con la necesidad de la defensa de los recursos naturales y del territorio.

Como resultado de dicho proceso de sustentación el Comité CEDAW emitió sus observaciones finales dirigidas al Estado Mexicano, en donde expresó distintas preocupaciones en torno a varios aspectos de la vida de las mujeres, en especial, en un contexto con altos niveles de violencia, formulando recomendaciones específicas para garantizar los derechos de las mujeres.³⁴

El Comité CEDAW fue enfático en lo que respecta a la violencia contra las mujeres y refrendó sus recomendaciones anteriores, efectuadas en 2012, instando al estado a que:³⁵

- a) Refuerce su estrategia de seguridad pública para luchar contra la delincuencia organizada, en cumplimiento de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, incluidas las derivadas de la Convención, y acabe con los altos niveles de inseguridad y violencia que siguen afectando a las mujeres y las niñas;
- b) Adopte las medidas adecuadas para mejorar el conocimiento de los derechos humanos de las mujeres mediante campañas y actividades públicas de desarrollo de la capacidad concebidas y puestas en práctica con la participación activa de organizaciones de mujeres, y para contrarrestar la propaganda contra la igualdad de género.

³³ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Principales preocupaciones sobre la situación de las mujeres que presenta la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ante el Comité de la CEDAW, derivadas del Noveno Informe Periódico de México (70º Periodo de Sesiones, del 2 al 20 de julio de 2018)*. Disponible en <https://bit.ly/31Kg0dL> Fecha de consulta: 8 de septiembre de 2019.

³⁴ CEDAW, *Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México*. Disponible en: <https://bit.ly/2MFbMN4> Fecha de consulta: 8 de septiembre de 2019.

³⁵ *Ídem*.



DIAGNÓSTICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO INTEGRANTE DE LOS GRUPOS QUE DAN SEGUIMIENTO A LOS PROCEDIMIENTOS DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

En el tema específico de la Violencia de Género contra las Mujeres, el Comité CEDAW actualizó sus recomendaciones de 2012 en 2018 y reiteró su recomendación al Estado mexicano para que:

- a) Adopte medidas de carácter urgente para prevenir las muertes violentas, los asesinatos y las desapariciones forzadas de mujeres, en particular combatiendo las causas profundas de esos actos, como la violencia armada, la delincuencia organizada, el tráfico de estupefacientes, los estereotipos discriminatorios, la pobreza y la marginación de las mujeres;
- b) Investigue, enjuicie y sancione como corresponda a los responsables, incluidos los agentes estatales y no estatales, como cuestión prioritaria;
- c) Vele por que se tipifique como delito el feminicidio en todos los códigos penales estatales de conformidad con la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, normalice los protocolos de investigación policial del feminicidio en todo el Estado parte y garantice la aplicación efectiva de las disposiciones del derecho penal sobre el feminicidio;
- d) Simplifique y armonice en los estados los procedimientos de activación del Programa Alerta AMBER y el Protocolo Alba, agilice la búsqueda de las mujeres y niñas desaparecidas, adopte políticas y protocolos específicamente orientados a mitigar los riesgos asociados con la desaparición de mujeres y niñas, como el feminicidio y la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual y trabajo forzoso, y vele por que la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas refuerce su perspectiva de género;
- e) Evalúe la repercusión del mecanismo de alerta de violencia de género, a fin de garantizar una utilización amplia y armonizada y la coordinación en los planos federal, estatal y municipal, y vele por la participación de organizaciones no gubernamentales, expertos del mundo académico y defensores de la perspectiva de género y los derechos humanos, así como mujeres víctimas de la violencia;
- f) Subsane la falta de medidas de protección de la dignidad y la integridad de las mujeres lesbianas, bisexuales y transgénero, en particular concienciando a la población sobre los derechos de estas mujeres, en cooperación con la sociedad civil;
- g) Refuerce los mecanismos de recopilación sistemática de datos sobre la violencia contra las mujeres y las niñas, incluidos los feminicidios, y las desapariciones forzadas, desglosados por tipo de violencia y relación con los perpetradores;³⁶

Como se observa, el inciso a) de las recomendaciones del Comité CEDAW, enfatiza en la necesidad de considerar otros factores que se interrelacionan con la problemática de la violencia

³⁶ *Ídem.*



DIAGNÓSTICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO INTEGRANTE DE LOS GRUPOS QUE DAN SEGUIMIENTO A LOS PROCEDIMIENTOS DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

contra las mujeres, es decir, contextos de violencia armada, delincuencia organizada, tráfico de estupefacientes, estereotipos discriminatorios, pobreza y marginación que coadyuvan o coexisten en contextos de violencia feminicida.

Asimismo, únicamente el inciso e) pone el acento en el tema AVGM, tanto para evaluar sus repercusiones como para analizar los obstáculos para su efectividad, lo anterior, tomando como marco de referencia, el hecho de que la violencia contra las mujeres representa una de las manifestaciones más graves de desigualdad y discriminación, en la que intervienen diversos factores y cuya erradicación, requiere mínimamente la implementación de los otros puntos señalados.



CAPÍTULO II

EL MECANISMO DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES FRENTE A LOS CONTEXTOS DE VIOLENCIA FEMINICIDA EN MÉXICO

En el presente capítulo, se expone el panorama del feminicidio en México, haciendo énfasis en la preocupación de esta Comisión Nacional en torno al aumento sostenido del número de asesinatos de mujeres en el país, a la vez que se analiza el papel de la AVGM como mecanismo de Estado para combatir los contextos de violencia feminicida.

2.1 Panorama del Feminicidio en México

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha documentado a través de diversos estudios³⁷ un incremento importante en el número de asesinatos de mujeres, así como la agudización de la violencia feminicida perpetrada en su contra, situaciones que constituyen graves violaciones a los derechos humanos de las mujeres en el país y denotan un déficit en su acceso a la justicia y al derecho a una vida libre de violencia.

Si bien las fuentes de información para dimensionar la violencia feminicida en el país difieren en su metodología de medición, en todos los casos, se coincide en un aumento en el número de asesinatos de mujeres, dando como resultado que, en 2019, diariamente son asesinadas en promedio poco más de 10 mujeres.

Al respecto, conforme a las Estadísticas vitales de Mortalidad del INEGI, el número de registros de defunciones por homicidio de mujeres ha venido aumentando desde 2015, teniendo como resultado que, en 2018, se asesinaron en promedio 10 mujeres al día, como se observa en la siguiente gráfica:

³⁷ Véase: Diagnóstico Nacional de Acceso a la Justicia y la Violencia Feminicida. (2018). CNDH/UAM-Iztapalapa. <https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Publicaciones/DAJVF.pdf> ; Las órdenes de protección y el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. Panorama Nacional 2018. <https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Publicaciones/OPDMVLV.pdf> ; Diagnóstico de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como Integrante de los Grupos de Trabajo que dan Seguimiento a los Procedimientos de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres. (2017). <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Informes/Especiales/Diagnostico-AVGM.pdf> ; Principales recomendaciones sobre la situación de las mujeres que presenta la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ante el Comité de la CEDAW derivadas del noveno informe periódico de México (70º período de sesiones, del 2 al 20 de julio del 2018). <https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Informe-CEDAW-2018.pdf> Fecha de consulta: 04 de noviembre de 2019.

Gráfico 10. Registro de defunciones de mujeres por homicidio, INEGI



Fuente: CNDH con base en los registros de Defunciones por Homicidio de INEGI, disponible en <https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est#>
Fecha de consulta: 12 de noviembre de 2019

Por otra parte, de acuerdo con cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de enero a septiembre de 2019, se registraron un total de 726 feminicidios y 2,107 homicidios dolosos de mujeres.³⁸ La sumatoria de estas cifras (2,833) arroja que en México, **durante los primeros 9 meses del presente año, se cometieron en promedio 10.5 asesinatos de mujeres cada día.**

En concordancia con los datos del INEGI, los registros del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, dan cuenta de un aumento sostenido en el número de asesinatos de mujeres, pasando de 5.9 asesinatos diarios en promedio durante 2015, a 10.5 mujeres asesinadas en promedio cada día en 2019:

³⁸ Información disponible en <https://drive.google.com/file/d/1n-fC8tMPcIxGuaCMEFoPoO9LnVzFCKu8/view> Fecha de consulta: 4 de noviembre de 2019.

DIAGNÓSTICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO INTEGRANTE DE LOS GRUPOS QUE DAN SEGUIMIENTO A LOS PROCEDIMIENTOS DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

Tabla 2. Asesinatos de Mujeres, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Año	Número de Asesinatos de mujeres	Promedio de mujeres asesinadas al día
2015	2,146 (411 feminicidios y 1,735 homicidios dolosos)	5.9
2016	2,792 (602 feminicidios y 2,190 homicidios dolosos)	7.7
2017	3,277 (742 feminicidios y 2,535 homicidios dolosos)	9.1
2018	3,662 (885 feminicidios y 2,777 homicidios dolosos)	10.1
Enero a Septiembre 2019	2,833 (726 feminicidios y 2,107 homicidios dolosos)	10.5

Fuente: CNDH con base en los registros del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, disponible en <https://drive.google.com/file/d/1n-fC8tMpIxCuaCMEFoPoO9LnVzFCKu8/view> Fecha de consulta: 4 de noviembre de 2019.

Como se observa, las cifras de asesinatos de mujeres en el país se incrementan año con año. Sin embargo, como se ha señalado, la violencia feminicida, no se reduce al número de asesinatos de mujeres, sino que expresa un conjunto de violaciones al derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. En ese sentido, **datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, también muestran un aumento en la ocurrencia de delitos vinculados a la violencia contra las mujeres, como lo son: abuso sexual, violación y violación equiparada.**³⁹

³⁹ Es importante señalar que, a diferencia de los presuntos feminicidios y presuntas víctimas mujeres de homicidio dolosos, en los delitos de abuso sexual, violación y violación equiparada el Secretariado Ejecutivo no distingue entre mujeres y hombres. No obstante, se presenta la información de las presuntas víctimas de estos delitos ya que tienen una mayor incidencia en mujeres que en hombres. Al respecto, vale la pena mencionar que la Recomendación General No. 19 del Comité de la CEDAW sobre Violencia contra las Mujeres, señala la necesidad de que los Estados Partes informen sobre todas las formas de violencia contra las mujeres e incluyan todos los datos de que dispongan

DIAGNÓSTICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO INTEGRANTE DE LOS GRUPOS QUE DAN SEGUIMIENTO A LOS PROCEDIMIENTOS DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

Asimismo, para la correcta interpretación de la información que se presentará a continuación, resulta pertinente contar con las definiciones que el Secretariado Ejecutivo presenta de los delitos en comento. El *Instrumento para el Registro, Clasificación y Reporte de los Delitos y las Víctimas CNSP/38/15 Manual de llenado*, ofrece una serie de decisiones para la clasificación estadística de los presuntos delitos, de manera que se pueda homologar la tipificación de las distintas regulaciones penales a nivel nacional:

Abuso sexual: Ejecutar un acto sexual en una persona sin su consentimiento y sin el propósito de llegar a la cópula, o la obligue a observarlo(a) o la haga ejecutarlo.

Violación simple: Realización de cópula con persona de cualquier sexo sin su consentimiento por medio de la violencia física o moral.

Violación equiparada: Realización de cópula con persona que no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho o que por cualquier causa no pueda resistirlo; o la introducción por vía anal o vaginal de cualquier elemento, instrumento o parte del cuerpo humano distinto del pene en una persona que no tenga capacidad de comprender el significado del hecho, o que por cualquier causa no pueda resistirlo⁴⁰.

Así, respecto a los casos registrados por abuso sexual, en la siguiente gráfica se puede observar una comparación ente los datos presentados en el año 2015 y los correspondientes al 2019. Cabe hacer mención que **los datos correspondientes a 2019 tienen como fecha de corte el mes de septiembre, por lo que se debe considerar esta precisión en la comparación, pues en la mayor parte de los casos, la cifra es considerablemente mayor a la de 2015, pese a que solo se consideran 9 meses del 2019.**

Con relación a los registros sobre abuso sexual durante el 2015 y de enero a septiembre de 2019, 22 entidades federativas presentaron un aumento en el número de casos registrados. De estos, destacan los estados de **Puebla y Tamaulipas ya que no tenían registros en el 2015 y, en 2019, Puebla presenta 529 registros, mientras que Tamaulipas 470. Cabe resaltar que el estado de Puebla en 2015 regulaba al delito de abuso sexual como “atentados al pudor” en su legislación penal, mientras que Tamaulipas la denominaba como delito de**

acerca de la frecuencia de cada una y de sus efectos para las mujeres víctimas. Por su parte, en las *Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México*, aprobadas en 2018, este mismo Comité señaló a nuestro país su preocupación sobre la falta de mecanismos para el seguimiento y la evaluación de los efectos de la incorporación de la perspectiva de género, en particular la escasa difusión y utilización de datos desglosados por sexo e indicadores específicamente concebidos para ello. De igual manera, mencionó su inquietud respecto a los escasos datos estadísticos sobre la violencia contra la mujer desglosados por tipo de violencia y relación entre el autor y la víctima³⁹. Al respecto, el Comité de la CEDAW recomendó al Estado Mexicano que se refuercen los mecanismos de recopilación sistemática de datos sobre la violencia contra las mujeres y las niñas, incluidos los feminicidios, y las desapariciones forzadas, desglosados por tipo de violencia y relación con los perpetradores.

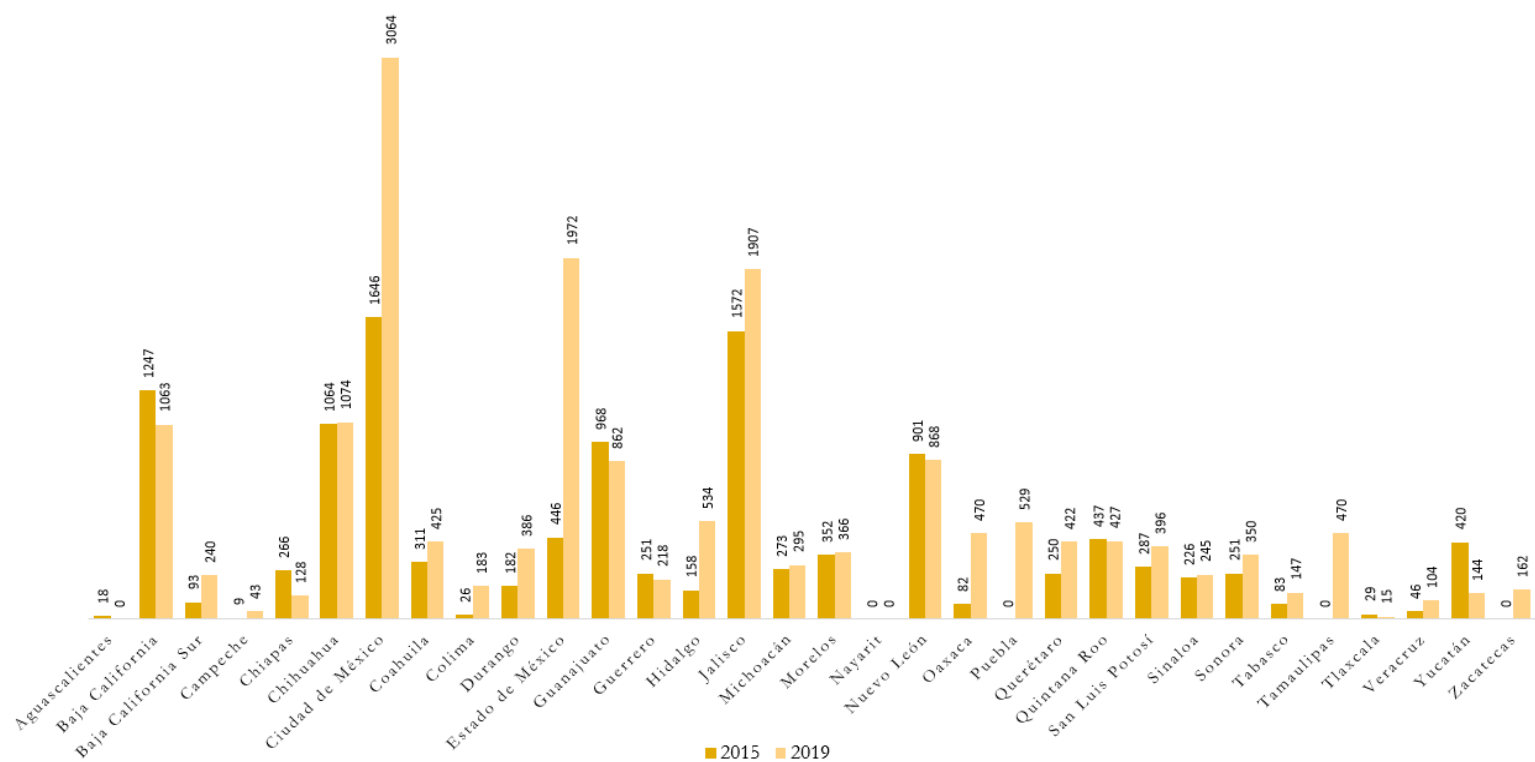
⁴⁰ *Instrumento para el Registro, Clasificación y Reporte de los Delitos y las Víctimas CNSP/38/15 Manual de llenado*, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, pp. 24 y 26. Disponible en: http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/Manual_Nuevo_Instrumento.pdf
Fecha de consulta: 14 de noviembre de 2019.



DIAGNÓSTICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO INTEGRANTE DE LOS GRUPOS QUE DAN SEGUIMIENTO A LOS PROCEDIMIENTOS DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

“impudicia”. A estos le sigue el Estado de México que presentó a septiembre de 2019, 1,526 casos más que los registrados en 2015 y la Ciudad de México que tuvo un aumento de 1,418 casos más registrados a septiembre de 2019 en comparación con el 2015. Finalmente, es de llamar la atención que en el caso de Nayarit no se presentan datos en ninguno de los dos años comparados.

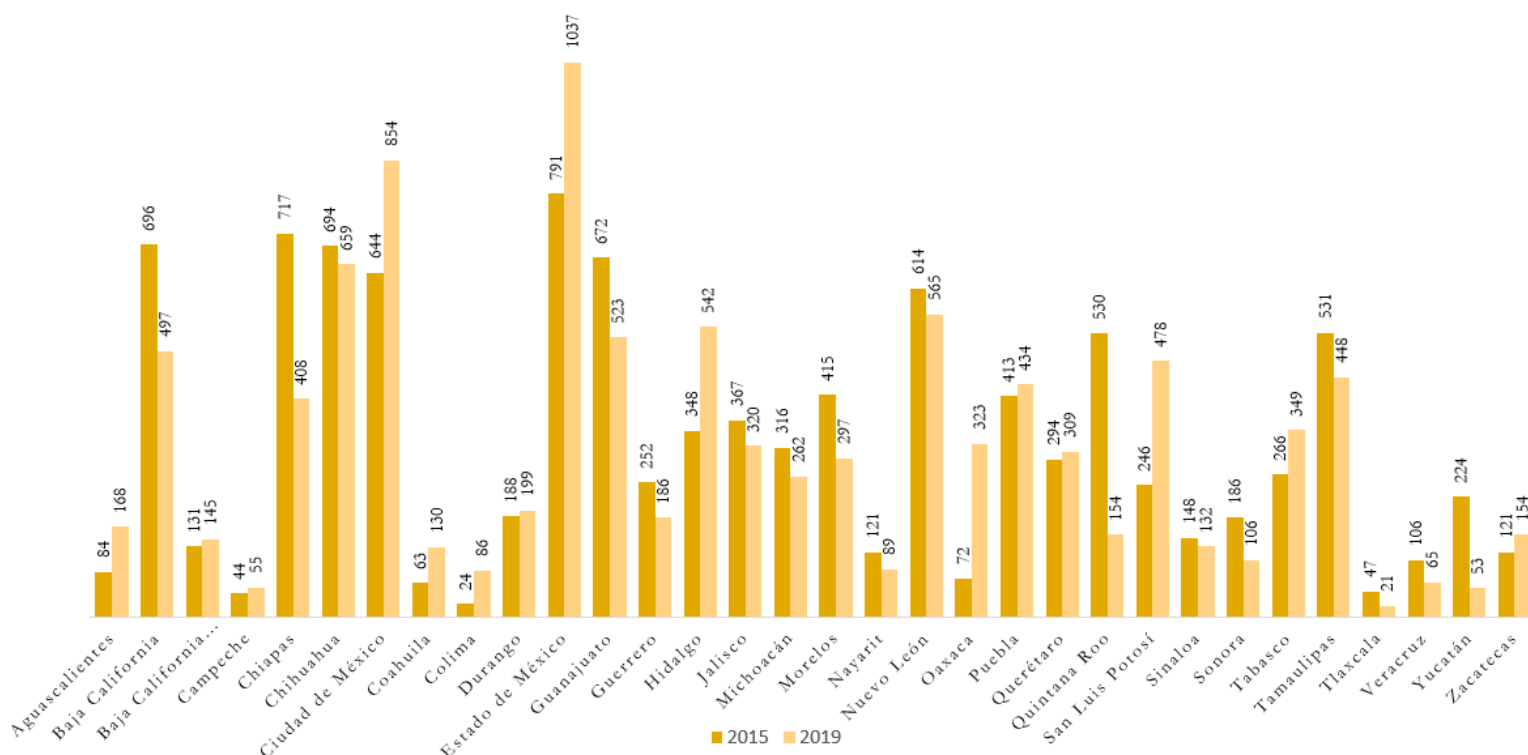
Gráfico 11. Presuntos delitos de abuso sexual, registrados por entidad federativa en 2015 a septiembre de 2019



Fuente: CNDH con base en los registros del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, disponible en: Fuente: <https://drive.google.com/open?id=1b5M2C4Snm3EBpD8hRopZuKoIyVD1KcV>. Fecha de consulta: 29 de octubre de 2019.

Sobre los delitos de violación simple registrados en los años de referencia, se presenta la siguiente información:

Gráfico 12. Presuntos delitos de violación simple, registrados por entidad federativa en 2015 a septiembre de 2019

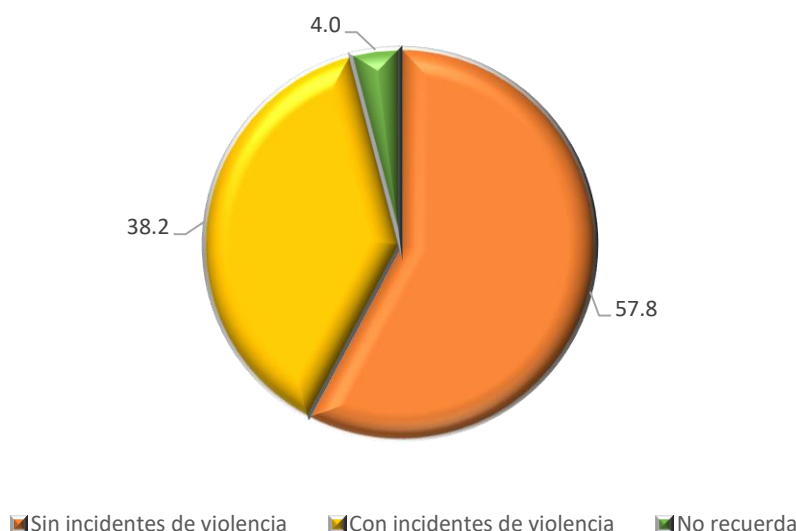


Fuente: CNDH con base en los registros del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, disponible en: <https://drive.google.com/open?id=1b5M2C4Snm3EBpD8hRopZuKoIyVD1KcV>. Fecha de consulta: 29 de octubre de 2019.

Con base en las cifras expuestas, es posible identificar que **dieciséis entidades federativas presentan un incremento en los datos sobre presuntos delitos de violación simple entre 2015 y 2019**, apuntando nuevamente que en 2019 solo se consideran los primeros nueve meses del año. Al respecto, el estado de **Oaxaca es el que presenta una diferencia mayor, siendo ésta de 251 casos más, registrados de enero a septiembre de 2019, en comparación con el 2015, seguido por el Estado de México que presenta una diferencia entre enero a septiembre de 2019 y el año 2015, de 246 casos.**

Adicionalmente, con base en la información del Secretariado Ejecutivo en relación con los registros de presuntos delitos de violación equiparada, **veintiún estados de la república reflejan un incremento en el número de registros de violación equiparada de 2015 a septiembre de 2019, de entre estos el que presenta una mayor diferencia es la Ciudad de México con 141 registros más de enero a septiembre de 2019 en comparación con el año 2015, seguido por Campeche y Puebla que presentan 139 casos más en 2019 que, en 2015, respectivamente. Finalmente, es posible percatarse que en tres entidades federativas no se**

Gráfico 14. Porcentaje de mujeres mayores de 15 años que señalaron haber vivido al menos un incidente de violencia antes de los 15 años a nivel nacional



Fuente: INEGI. Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2016 (ENDIREH).

Tabulados básicos XI. Familia de origen. Disponible en:

<https://www.inegi.org.mx/programas/endireh/2016/default.html#Tabulados> Fecha de consulta: 29 de octubre de 2019.

Asimismo, respecto de los tipos de violencia experimentados, del total de las mujeres encuestadas a nivel nacional, 32.1% indicaron haber experimentado algún incidente de violencia física, siendo ésta la más frecuente. El 18% de las mujeres indicaron haber experimentado al menos un incidente de violencia emocional; y 9.4% señalaron que experimentaron al menos un incidente de violencia sexual antes de cumplir los 15 años. Este dato es particularmente inquietante, ya que **casi una de cada 10 mujeres mayores de 15 años en México, vivieron un incidente de violencia sexual antes de los 15 años**, lo cual deja de manifiesto la naturalización de la violencia en contra de las mujeres en la sociedad, lo cual reviste de singular gravedad cuando esta es ejercida en la infancia, al ser una etapa fundamental para el desarrollo de las personas.

Esquema 1. Mujeres mayores de 15 años que experimentaron algún incidente de violencia en su infancia a nivel nacional

Casi cuatro de cada 10 mujeres han experimentado algún incidente de violencia en su infancia (38.2%)



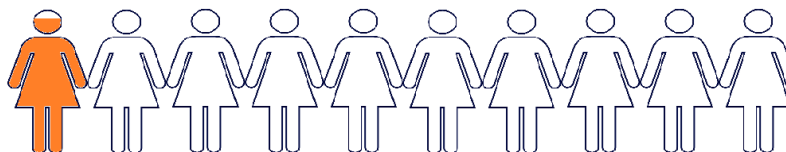
Poco más de tres mujeres de cada 10 han experimentado violencia física en su infancia (32.1%)



Casi cada dos de cada 10 mujeres han experimentado violencia emocional en su infancia (18%)



Casi una de cada 10 mujeres ha experimentado violencia sexual en su infancia (9.4%)



Fuente: INEGI. Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2016 (ENDIREH).

Tabulados básicos XI. Familia de origen. Disponible en:

<https://www.inegi.org.mx/programas/endireh/2016/default.html#Tabulados> Fecha de consulta: 29 de octubre de 2019.

La suma de los tipos de violencia no coincide con el total, pues cada mujer pudo haber padecido más de un tipo de violencia.

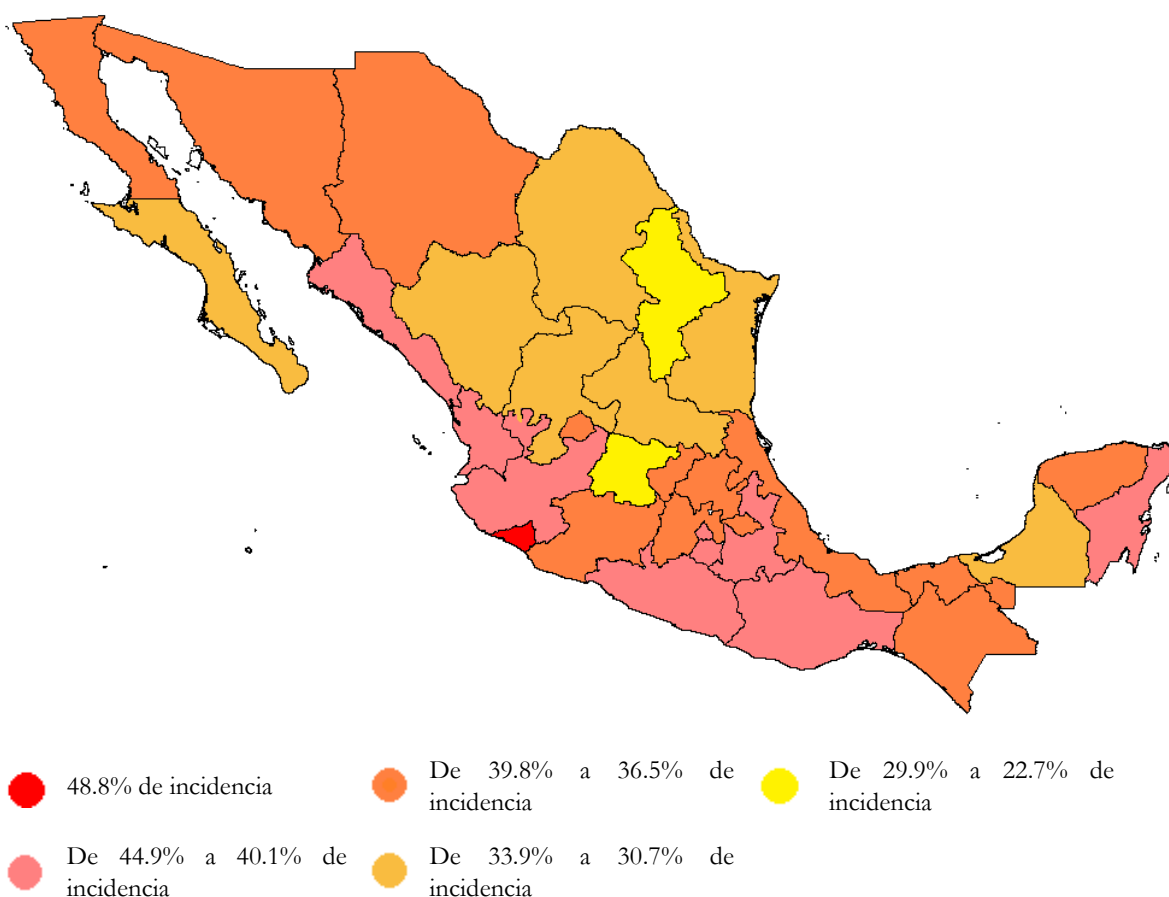
Aunado a lo anterior, se puede apreciar que el contexto de violencia en contra de las mujeres en su infancia varía geográficamente. La entidad federativa que presenta la mayor incidencia de violencia en contra de las mujeres es **Colima, con 48.8% de mujeres que reportaron haber**

DIAGNÓSTICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO INTEGRANTE DE LOS GRUPOS QUE DAN SEGUIMIENTO A LOS PROCEDIMIENTOS DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

vivido algún incidente de violencia antes de los 15 años. Posteriormente le siguen Oaxaca (44.9%), Jalisco (43.9%), Guerrero (43.8%), Morelos (42.6%) y Ciudad de México (42.2%).

Cabe señalar que las entidades que poseen el menor porcentaje de incidencia en esta violencia es Nuevo León con 22.7% de mujeres que indicaron haber experimentado esta violencia, y Guanajuato con 29.9%. De ello, se advierte que **no hay alguna entidad federativa en la que menos de dos de cada 10 mujeres hayan sido violentadas en su infancia.**

Mapa 10. Porcentaje de mujeres que declararon haber padecido al menos un incidente de violencia en la infancia hasta antes de cumplir 15 años



Fuente: INEGI. Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2016 (ENDIREH).

Tabulados básicos XI. Familia de origen. Disponible en:

<https://www.inegi.org.mx/programas/endireh/2016/default.html#Tabulados> Fecha de consulta: 29 de octubre de 2019.

Aunado a la alta incidencia de violencia en contra de las mujeres antes de los 15 años, es preocupante advertir el número y la manera en la que han sido privadas de la vida las mujeres menores de edad.

DIAGNÓSTICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO INTEGRANTE DE LOS GRUPOS QUE DAN SEGUIMIENTO A LOS PROCEDIMIENTOS DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

Para el análisis de esta sección, se han empleado las cifras del Secretariado Ejecutivo respecto de las presuntas víctimas de feminicidios y presuntas víctimas mujeres de homicidio doloso. Para dar un contexto general en cuanto a la forma y magnitud de la manera en la que se está asesinando a las niñas y adolescentes, estas cifras han sido sumadas para obtener el total de asesinatos.

Con base en lo anterior, se pudo obtener la siguiente información sobre la forma en la que se han cometido los asesinatos de niñas y adolescentes en México:

Tabla 3. Presuntas víctimas de feminicidio y presuntas víctimas mujeres de homicidio doloso menores de 15 años a nivel nacional por medio de comisión de 2015 a septiembre de 2019

	Con arma de fuego	Con arma blanca	Con otro elemento	No especificado	Total
2015	65	34	127	17	243
2016	95	21	99	8	223
2017	121	25	132	6	284
2018	140	36	128	3	307
2019 (a sept)	101	23	88	7	219

Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Incidencia delictiva, Víctimas y unidades robadas, nueva metodología, víctimas del fueron común 2015- 2019. Disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/victimas-nueva-metodologia?state=published> Fecha de consulta: 13 de noviembre de 2019.

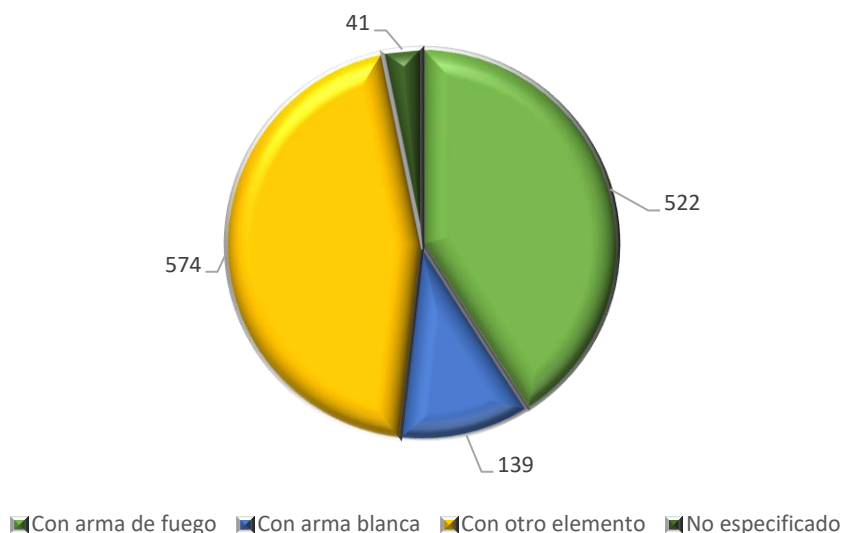
A partir de las cifras sobre presuntas víctimas de feminicidios y presuntas víctimas mujeres de homicidio doloso menores de edad, se puede advertir que **de enero de 2015 a septiembre de 2019 han sido privadas de la vida 1,276 niñas y adolescentes. Cabe señalar que el medio de comisión más empleado para privar de la vida a estas niñas y adolescentes de 2015 a 2017 fue “otro elemento”, el cual corresponde a mecanismos como quemaduras, lesiones por armas contundentes y otros medios que revisten un mayor grado de crueldad que las armas de fuego y las armas blancas.**

Asimismo, es importante señalar que **a partir del 2018, el medio de comisión más usado han sido las “armas de fuego”, hecho que debe tomarse en consideración a la hora de analizar la problemática, pues, como se señaló en el capítulo anterior, puede deberse al incremento de contextos de criminalidad que configuran contextos de violencia feminicida que afectan de manera particular a las niñas y adolescentes.**

A continuación, se presenta una gráfica con las cifras a nivel nacional de asesinatos de mujeres cometidos en el periodo de referencia, por medio de comisión.



Gráfico 15. Presuntas víctimas de feminicidio y presuntas víctimas mujeres de homicidio doloso menores de 15 años a nivel nacional por medio de comisión de 2015 a septiembre de 2019



Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Incidencia delictiva, Víctimas y unidades robadas, nueva metodología, víctimas del fueron común 2015- 2019. Disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/victimas-nueva-metodologia?state=published> Fecha de consulta: 13 de noviembre de 2019.

2.1.2 Contexto de violencia en contra de las mujeres en entidades con declaratoria de AVGM

A partir de la información que ya ha sido expuesta, se puede apreciar que **el contexto de violencia en contra de las mujeres no ha disminuido, incluyendo las entidades federativas donde ha sido Declarada la Alerta de Violencia de Género**. Para ejemplificar esta circunstancia, se presentan una serie de gráficos respecto del contexto de violencia que existía en el año en que fue emitida la declaratoria de AVGM, en comparación con las cifras de incidencia delictiva registradas en 2018; o a septiembre de 2019, en el caso de que la declaratoria haya sido emitida en 2018.

Para este análisis, se emplearon los datos de presuntas víctimas mujeres de homicidio doloso y feminicidio⁴¹; además de los presuntos delitos de abuso sexual, violación simple y violación equiparada, cuya información no se encuentra desglosada por sexo tal como fue señalado con

⁴¹ Información disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1n-fC8tMPcIxGuaCMEFoPoO9LnVzFCKu8/view> Fecha de consulta: 14 de noviembre de 2019.

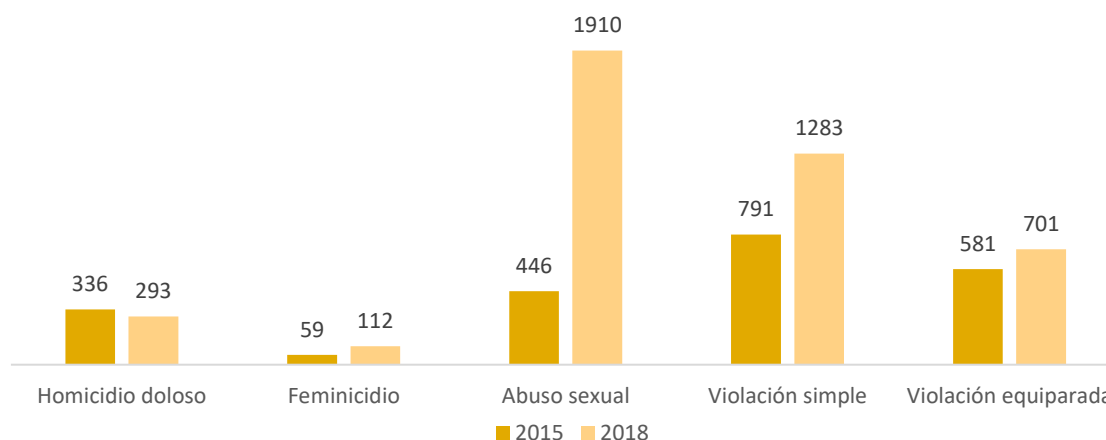
anterioridad⁴². Esta información corresponde al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Adicionalmente, la elección de las entidades federativas de análisis se realizó de manera aleatoria, para ejemplificar cómo ha evolucionado la violencia en contra de las mujeres a partir de la emisión de la declaratoria.

Entidades con alerta declarada en 2015

Estado de México

En el Estado de México se puede apreciar que, si bien el número de presuntas víctimas mujeres de homicidios dolosos de mujeres ha disminuido, el número de presuntas víctimas de feminicidios ha aumentado. A pesar de ello, la principal diferencia que se encuentra en el transcurso del tiempo, desde el momento en que se emitió la declaratoria, es en el caso de presuntos delitos de violencia sexual. **En el caso de presuntos abusos sexuales la cifra se ha cuadruplicado, mientras que en el caso de presuntos delitos de violación y violación equiparada se advierte un sustancial incremento.**

Gráfico 16. Presuntas víctimas y presuntos delitos cometidos contra mujeres en el Estado de México en 2015 y 2018



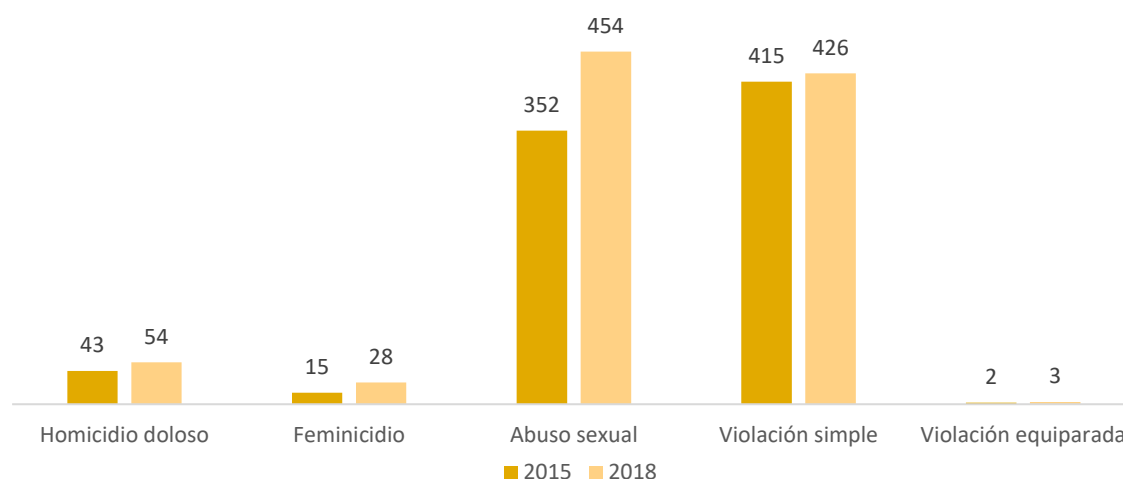
Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Incidencia delictiva. Disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-87005?idiom=es> Fecha de consulta: 13 de noviembre de 2019.

⁴² Información disponible en la opción *Víctimas 2015-2019*, en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/victimas-nueva-metodologia?state=published> Fecha de consulta: 14 de noviembre de 2019.

Morelos

En esta entidad federativa se advierte que **el número de presuntas víctimas mujeres de homicidios dolosos y presuntas víctimas de feminicidios han aumentado**. Misma circunstancia se deja ver de los presuntos delitos de abuso sexual, violación simple y violación equiparada.

Gráfico 17. Presuntas víctimas y presuntos delitos contra mujeres cometidos en Morelos en 2015 y 2018



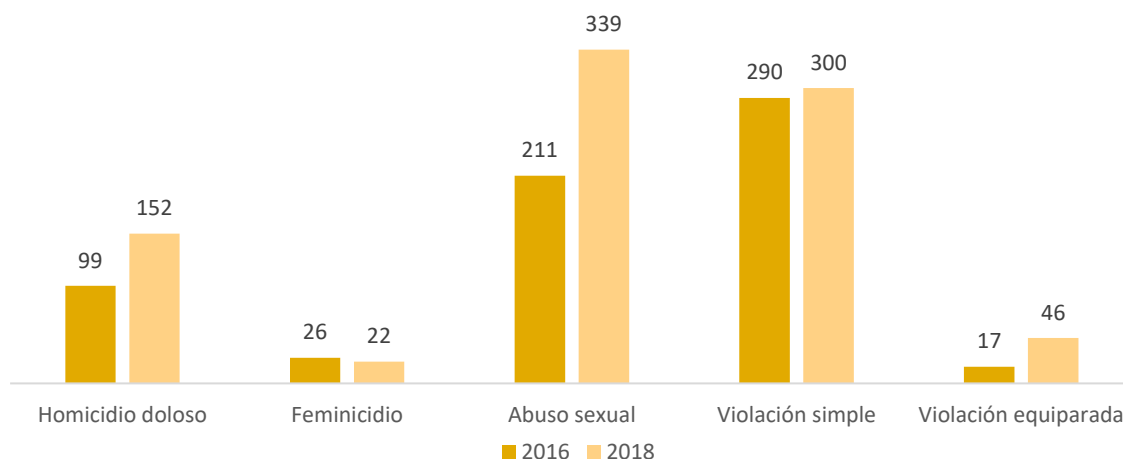
Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Incidencia delictiva. Disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-87005?idiom=es> Fecha de consulta: 13 de noviembre de 2019.

Entidades con alerta declarada en 2016

Michoacán

En Michoacán se aprecia que, si bien el número de presuntas víctimas de feminicidios ha disminuido, el número de presuntas víctimas mujeres de homicidios dolosos sufrió un incremento considerable (de 99 a 152). Asimismo, se advierte que el número de los presuntos abusos sexuales, violación simple y violación equiparada aumentaron en 2018.

Gráfico 18. Presuntas víctimas y presuntos delitos cometidos contra mujeres en Michoacán en 2016 y 2018



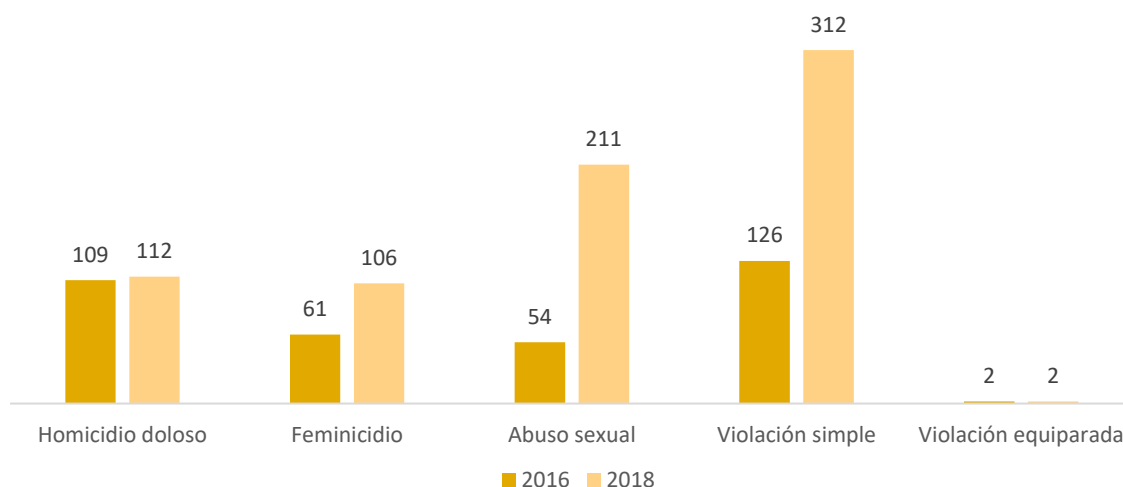
Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Incidencia delictiva. Disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-87005?idiom=es> Fecha de consulta: 13 de noviembre de 2019.

DIAGNÓSTICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO INTEGRANTE DE LOS GRUPOS QUE DAN SEGUIMIENTO A LOS PROCEDIMIENTOS DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

Veracruz

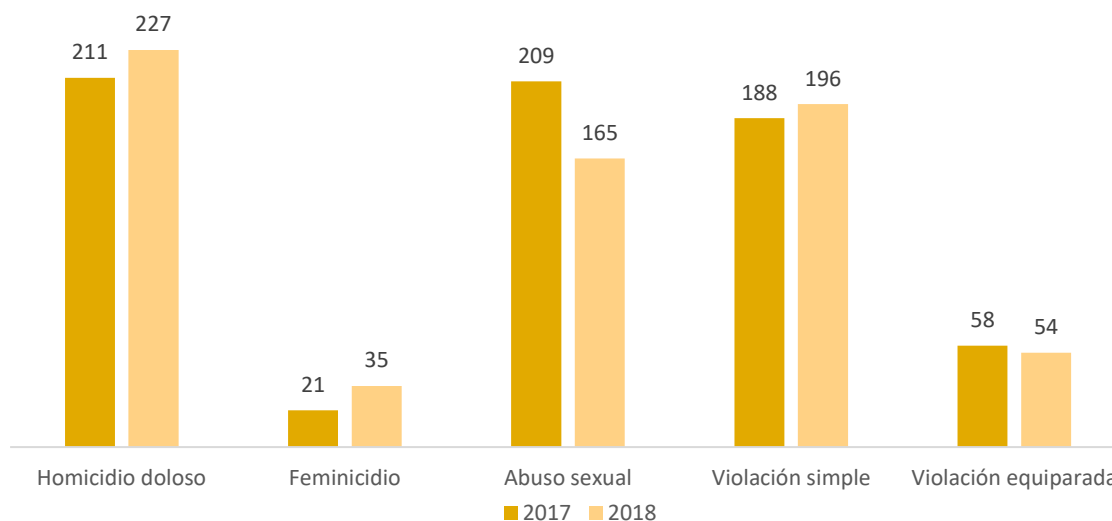
Si bien el número de presuntas víctimas mujeres de homicidio doloso sólo ha tenido un leve incremento, en el caso de presuntas víctimas de feminicidio la cifra ha aumentado. Adicionalmente, **los presuntos delitos de abuso sexual se han casi cuadruplicado y las violaciones simples han aumentado más del doble.**

Gráfico 19. Presuntas víctimas y presuntos delitos cometidos contra mujeres en Veracruz en 2016 y 2018



Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Incidencia delictiva. Disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-87005?idiom=es> Fecha de consulta: 13 de noviembre de 2019.

Gráfico 21. Presuntas víctimas y presuntos delitos cometidos contra mujeres en Guerrero en 2017 y 2018



Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Incidencia delictiva. Disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-87005?idiom=es> Fecha de consulta: 13 de noviembre de 2019.

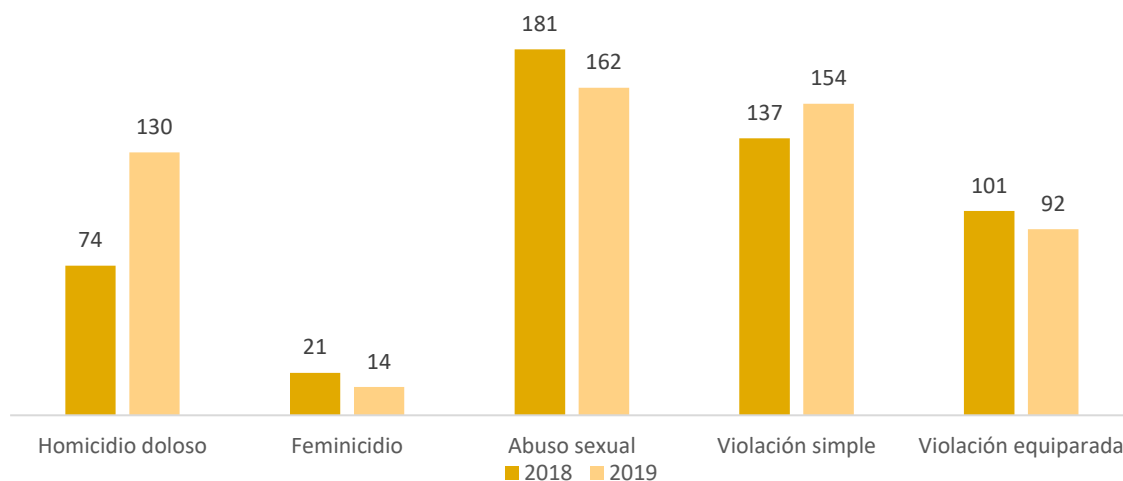
Entidades con alerta declarada en 2018

Para las entidades federativas que se presentan a continuación, como fue referido, se realiza un comparativo con los primeros nueve meses del 2019. De tal forma, es importante recordar al lector que **la información presentada para el 2018 corresponde al registro de un año entero, mientras que la de 2019 es la incidencia registrada a septiembre de 2019.**

Zacatecas

El dato que más resalta de la gráfica es el notable aumento de las presuntas víctimas de homicidio doloso de mujeres que se han registrado en los primeros meses de 2019, las cuales ya casi duplican la cifra total registrada en 2018. Aunado a ello, el registro de presuntos delitos de violación simple ya ha superado el correspondiente al 2018.

Gráfico 22. Presuntas víctimas y presuntos delitos cometidos contra mujeres en Zacatecas en 2018 y a septiembre de 2019

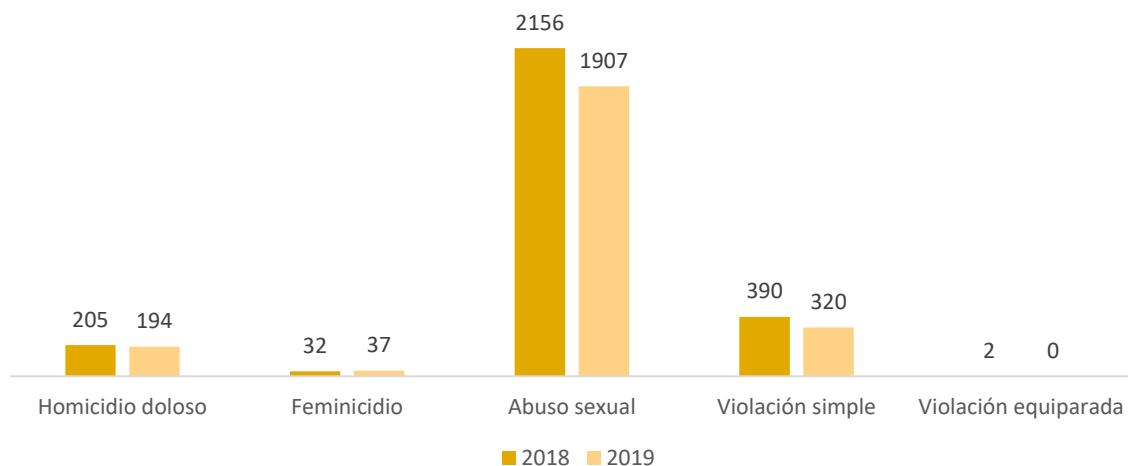


Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Incidencia delictiva. Disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsf/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-87005?idiom=es> Fecha de consulta: 13 de noviembre de 2019.

Jalisco

En esta entidad federativa se puede apreciar que **la cifra de presuntas víctimas mujeres de homicidio doloso de enero a septiembre de 2019, ha casi igualado al dado al total registrado en 2018. Asimismo, la cifra de víctimas de feminicidio ha superado ya la registrada en 2018.**

Gráfico 23. Presuntas víctimas y presuntos delitos cometidos contra mujeres en Jalisco en 2018 y a septiembre de 2019



Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Incidencia delictiva. Disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-87005?idiom=es> Fecha de consulta: 13 de noviembre de 2019.

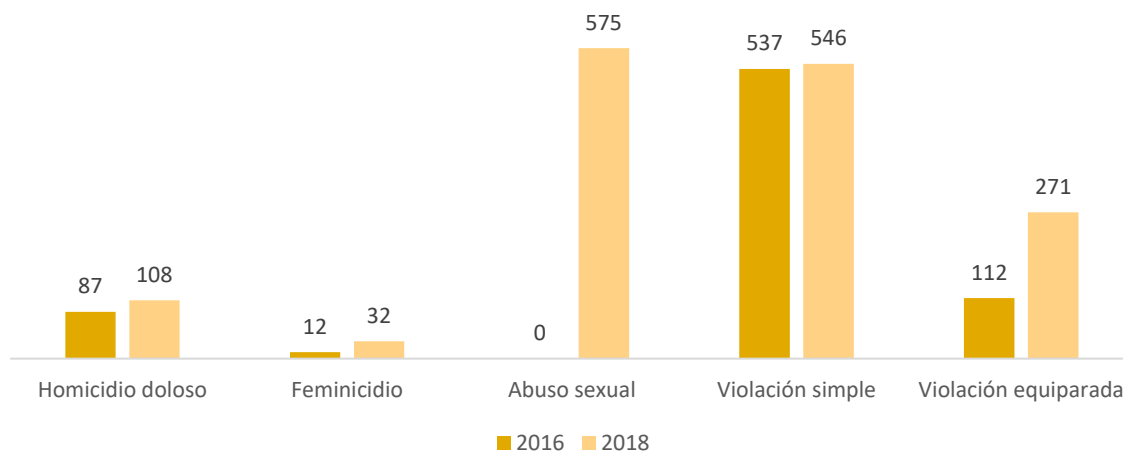
Entidades con declaratoria no emitida y que se volvió a solicitar

Aunado al análisis anterior, se considera conveniente estudiar cómo ha evolucionado el contexto de violencia en contra de las mujeres en entidades federativas en las que no fue emitida la declaratoria de AVGM en algún procedimiento y que posteriormente, volvieron a solicitarse. Para ello, se comparan las cifras a partir del año en que fueron solicitados los procedimientos de AVGM con los correspondientes al 2018.

Puebla

En todas las cifras analizadas se advierte que ha existido un **incremento de las presuntas víctimas y de los presuntos delitos cometidos. En particular llama la atención del caso de abuso sexual, el cual no se había registrado en 2016, y que para el 2018 contó con 575 presuntos delitos.** La ausencia de registros de presuntos abusos sexuales se puede deber a que la denominación de este tipo penal anteriormente era “ataques al pudor”.

Gráfico 24. Presuntas víctimas y presuntos delitos cometidos contra mujeres en Puebla en 2016 y 2018

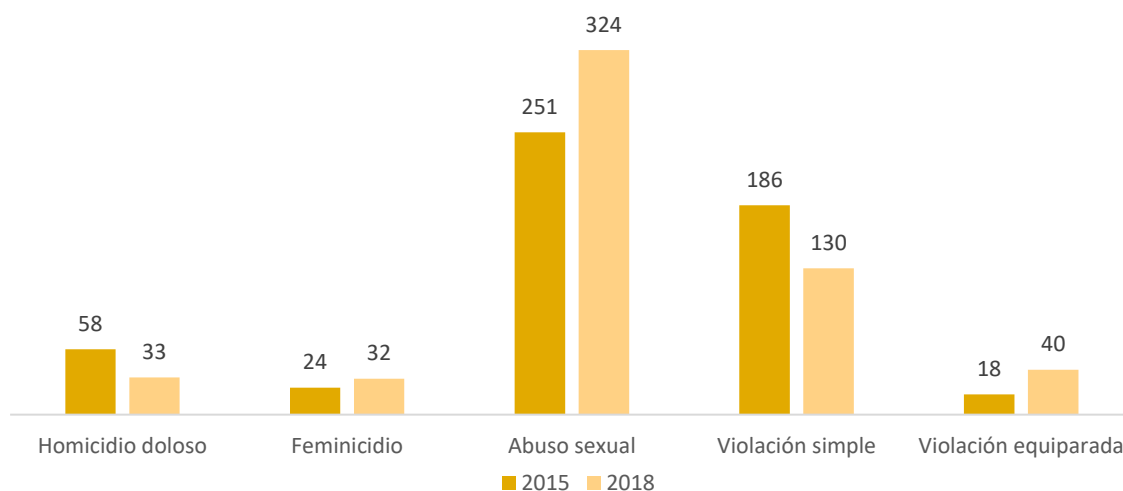


Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Incidencia delictiva. Disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-87005?idiom=es> Fecha de consulta: 13 de noviembre de 2019.

Sonora

En esta entidad federativa se pudo advertir que el número de presuntas mujeres víctimas de homicidio doloso ha disminuido a partir de cuándo fue solicitado el primer procedimiento de AVGM, sin embargo, el número de presuntas víctimas de feminicidio ha aumentado. Asimismo, en el caso de abuso sexual y violación equiparada el número de presuntos delitos ha aumentado.

Gráfico 25. Presuntas víctimas y presuntos delitos cometidos contra mujeres en Sonora en 2015 y 2018

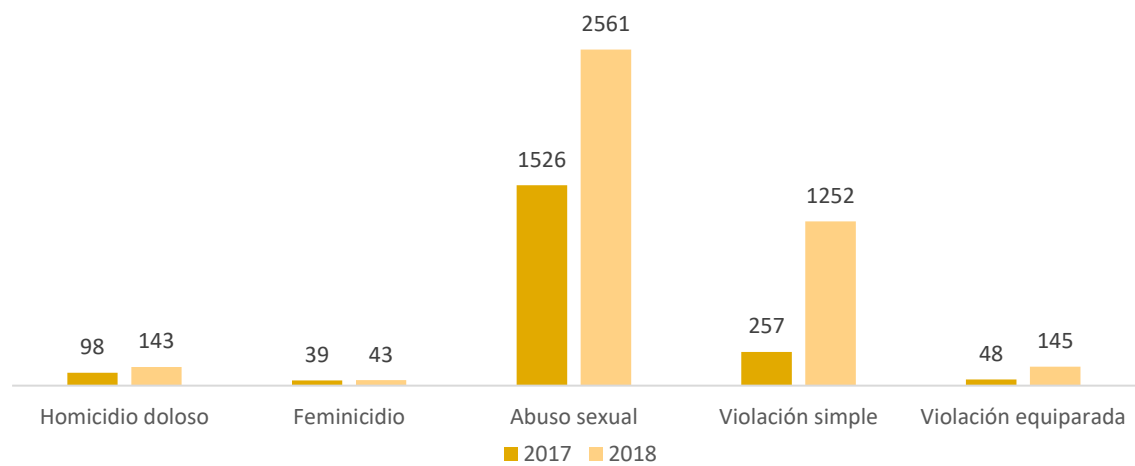


Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Incidencia delictiva. Disponible en: <https://www.gob.mx/sesnspp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-87005?idiom=es> Fecha de consulta: 13 de noviembre de 2019.

Ciudad de México

En el caso de la Ciudad de México se aprecia que **de 2017 a 2018 se han incrementado en todos los tipos analizados las presuntas víctimas de delitos y los presuntos delitos. Sin embargo, es recalable el amplio aumento en el caso de abuso sexual (al doble) violación simple (casi sextuplicándose) y la violación equiparada (triplicándose).**

Gráfico 26. Presuntas víctimas y presuntos delitos cometidos contra mujeres en la Ciudad de México en 2017 y 2018



Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Incidencia delictiva. Disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-87005?idiom=es> Fecha de consulta: 13 de noviembre de 2019.

Con relación a las cifras expuestas, es necesario considerar que **el aumento en el número de registros de feminicidio y la disminución de registros de homicidios dolosos en algunos estados, puede deberse a que presentan avances en la incorporación de la perspectiva de género en la investigación de las muertes violentas de mujeres**, resultando esto en un mayor registro de feminicidios que de homicidios dolosos. Sin embargo, no existe certeza de lo anterior.

Por otra parte, **el aumento en los registros de los delitos contra mujeres, no puede llevar a la conclusión de que el mecanismo AVGM no ha funcionado**, pues como se verá en próximos apartados, **garantizar el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, exige la articulación de una política integral de Estado que ejecute todo lo establecido en la LGAMVLV y a la cual se le designe presupuesto suficiente**.

Sin lo anterior, la Alerta de Género, por si misma, no podrá revertir los contextos de violencia feminicida y continuará fungiendo como el mecanismo llave para la implementación de medidas contempladas en la LGAMVLV que deberían implementarse de manera independiente a las Alertas.

2.2 La Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres como mecanismo de Estado para combatir los contextos de violencia feminicida

La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, define al mecanismo de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en su artículo 22, como el “conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado, ya sea ejercida por individuos o por la propia comunidad”.

El procedimiento para que la Alerta de Género sea declarada, ya sea por violencia feminicida o por Agravio Comparado, se encuentra establecido en el Reglamento de la LGAMVLV⁴³, sintetizándose de la siguiente forma:

I) Solicitud. Se presenta solicitud de AVGM para un territorio determinado, generalmente municipios de las entidades federativas, ante el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES). Dicha solicitud puede ser presentada por organizaciones de la sociedad civil, por organismos de derechos humanos internacionales, estatales y por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

II) Formación del Grupo de Trabajo. Aceptada la solicitud, se forma un Grupo de Trabajo (en adelante GT) conformado de la siguiente forma:

- Una persona representante del INMUJERES.
- Una persona representante de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM).
- Una persona representante de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).
- Dos personas representantes de una institución académica ubicada en el estado en el que se solicita la AVGM.
- Dos personas representantes de una institución académica nacional.
- Una persona representante del Mecanismo para el adelanto de las mujeres de la entidad de que se trate.

Cabe señalar que el Reglamento de la Ley General de Acceso, contempla que el GT podrá invitar al organismo de protección de los derechos humanos de la entidad federativa que corresponda, así como a expertas y expertos independientes que puedan colaborar en el estudio, análisis y conclusiones. Asimismo, por acuerdo del GT, se podrán invitar como observadores a organismos internacionales en materia de derechos humanos.

⁴³ Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida Libre de Violencia. Artículos 30 a 38 bis.

III) Elaboración del Informe del Grupo de Trabajo. Una vez conformado, el GT estudiará y analizará la situación que guarda el territorio sobre el que se solicitó la AVGM. Para lo anterior, el GT contará con 30 días naturales. Asimismo, el Informe del Grupo de Trabajo deberá contener:

- I. El contexto de violencia contra las mujeres en el lugar donde se solicita la AVGM.
- II. La metodología de análisis.
- III. El análisis científico de los hechos y la interpretación de la información.
- IV. Las conclusiones que contendrán las propuestas de acciones preventivas, de seguridad y justicia para enfrentar y abatir la violencia feminicida o el agravio comparado.

IV) Publicación de Informe del Grupo de Trabajo. El Informe es publicado en la página web de CONAVIM y enviado al gobierno del estado en el que se solicitó la AVGM. El gobierno del estado, tendrá 15 días hábiles para aceptar las conclusiones y propuestas contenidas en el Informe. En caso de aceptar el Informe, el estado tendrá 6 meses para dar cumplimiento a las propuestas que contiene y, de no aceptarlo, la AVGM será declarada.

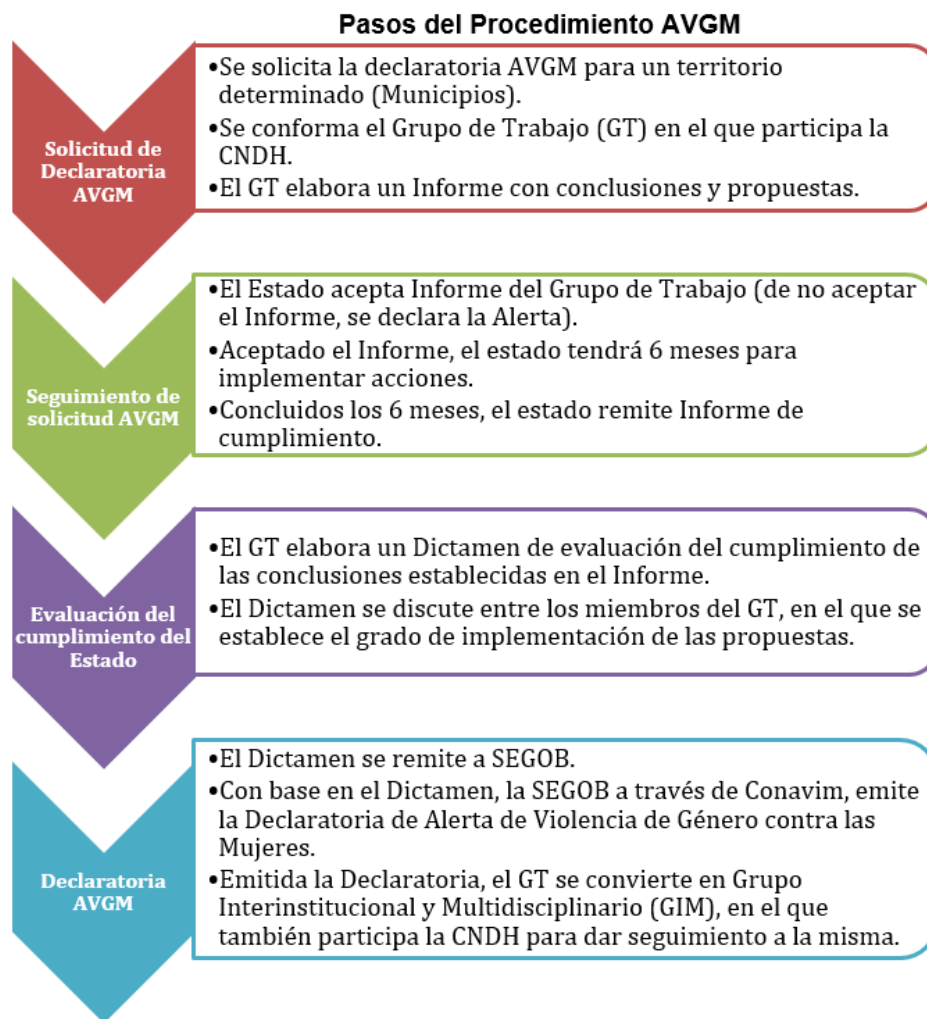
V) Evaluación del cumplimiento del Informe del Grupo de Trabajo. Vencido el plazo de 6 meses, el gobierno del estado remite a la CONAVIM su Informe de cumplimiento, en el que expone la manera en que implementó las conclusiones establecidas en el Informe del Grupo de Trabajo. Una vez recibido, el GT emitirá un dictamen de evaluación sobre la implementación de las propuestas del Informe del GT.

VI) Declaratoria o no de la AVGM. En caso de que el GT considere que no se implementaron las propuestas contenidas en el Informe, la Secretaría de Gobernación a través de la Conavim, emitirá la Declaratoria de AVGM.

En caso de que la Alerta de Género sea declarada, el GT se convierte en Grupo Interinstitucional y Multidisciplinario (GIM), mismo que dará seguimiento a las medidas establecidas en la Declaratoria de AVGM emitida por la SEGOB. Así, la CNDH participa en los procedimientos de Alerta de Género, como miembro de los Grupos de Trabajo que dan seguimiento a las solicitudes de AVGM y como miembro de los Grupos Interinstitucionales y Multidisciplinarios que dan seguimiento a las Declaratorias.

DIAGNÓSTICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO INTEGRANTE DE LOS GRUPOS QUE DAN SEGUIMIENTO A LOS PROCEDIMIENTOS DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

Esquema 2. Procedimiento de AVGM



Fuente: CNDH, con información de la Ley y el Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Los procedimientos Alerta de Violencia de Género representan un mecanismo de actuación, único en el mundo, a través del cual las autoridades públicas buscan hacer efectivo, de manera puntual y emergente, el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, atendiendo específicamente al agravio comparado y a la violencia feminicida.

Al 15 de noviembre de 2019, en el país se han solicitado 34 procedimientos de Alerta de Violencia de Género en 28 Estados de la República, de los cuales, 20 han resultado en Declaratorias de Alerta de Género. La última Alerta, fue declarada el 20 de septiembre de 2019 y corresponde al Estado de México por desaparición de niñas, adolescentes y mujeres, siendo la primera AVGM declarada por esta modalidad. Por otra parte, en 10 entidades, no fue



DIAGNÓSTICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO INTEGRANTE DE LOS GRUPOS QUE DAN SEGUIMIENTO A LOS PROCEDIMIENTOS DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

declarada la Alerta de Violencia de Género. Asimismo, 4 entidades se encuentran en alguna fase del procedimiento:

Tabla 4. Estado de los procedimientos de AVGM

Estado de procedimiento de AVGM	Número de procedimientos	Entidades federativas
Declaratorias de AVGM	20 declaratorias	Estado de México, Morelos, Michoacán, Chiapas, Nuevo León, Veracruz (por violencia feminicida), Sinaloa, Colima, San Luis Potosí, Guerrero, Quintana Roo, Nayarit, Veracruz (por agravio comparado), Zacatecas, Oaxaca, Durango, Campeche, Jalisco, Puebla y Estado de México (por desaparición de niñas, adolescentes y mujeres)
Se determinó no emitir la declaratoria de AVGM	10 procedimientos	Baja California, Guanajuato, Querétaro, Puebla, Tabasco, Tlaxcala, Sonora, Yucatán, Coahuila y Ciudad de México
En plazo de 6 meses para el cumplimiento de las acciones establecidas en el Informe del GT	1 procedimiento	Guerrero (Agravio comparado)
Se aceptaron solicitudes de AVGM y se encuentra en fase de elaboración del Informe del Grupo de Trabajo	3 procedimientos	Chihuahua, Sonora y Ciudad de México
Total de solicitudes AVGM	34 procedimientos en 28 estados	
Total de procedimientos activos	24 procedimientos activos en 21 estados	

Como se observa, solamente 4 entidades no cuentan con algún procedimiento de Alerta de Violencia de Género, las cuales son: Baja California Sur, Tamaulipas, Aguascalientes e Hidalgo. Asimismo, como se aprecia, existen entidades que cuentan con más de un procedimiento de Alerta de Violencia de Género, lo cual muestra que el mecanismo, ha sido utilizado como instrumento para reforzar los señalamientos en torno a la gravedad de la situación de violencia contra las mujeres, e intentar robustecer los trabajos de dichos Estados frente a esta situación.

Por otro lado, como se señaló, la Alerta ha dado visibilidad a problemáticas vinculadas a la violación del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, tales como la desaparición de



DIAGNÓSTICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO INTEGRANTE DE LOS GRUPOS QUE DAN SEGUIMIENTO A LOS PROCEDIMIENTOS DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

niñas, adolescentes y mujeres, teniendo como resultado una Declaratoria de Alerta para este tema en el Estado de México.

Asimismo, junto con el Estado de México, **Veracruz cuenta con dos declaratorias de AVGM, siendo la única entidad con una Alerta declarada por Agravio Comparado. A la fecha no se ha logrado que la legislación del estado de Veracruz sea reformada en cumplimiento a lo solicitado en la Declaratoria por Agravio Comparado, esto es la reforma a los artículos 149, 150 y 154 del Código Penal por cuanto hace a la ampliación de las causales para considerar la Interrupción Legal del Embarazo (ILE), indicador medular para revertir la situación de agravio comparado en el estado de Veracruz.**⁴⁴

En los casos en que la Alerta de Violencia de Género no fue declarada, la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos, presentó votos razonados a los Dictámenes de evaluación de Puebla, Sonora, Querétaro, Tabasco, Yucatán, Zacatecas, Jalisco y Coahuila.** En dichos documentos, y en el marco de la autonomía y la encomienda de la salvaguarda de los derechos humanos de esta Comisión, se expusieron los principales argumentos por los cuales la CNDH consideró que en esas entidades era necesaria la Declaratoria de Alerta de Género, toda vez que el contexto de violencia feminicida continuaba presente, además de que dichos Estados no habían implementado de manera suficiente las acciones encomendadas señalando que, en ese sentido, la AVGM era necesaria.⁴⁵

Asimismo, **para el caso de la Ciudad de México, esta Comisión Nacional se manifestó por la necesidad de que la Alerta fuera declarada,**⁴⁶ toda vez que el dictamen de evaluación, se concluyó que “[d]e los 72 indicadores contenidos en las 20 conclusiones, se cumplieron 22 (30.5%), siete (9.7%) están en proceso de cumplimiento, 11 (15.2%) se consideraron parcialmente cumplidos y 32 (44.6%) no fueron cumplidos.”⁴⁷

Debido a que la Alerta en la Ciudad de México no fue declarada, las organizaciones solicitantes, interpusieron un amparo ante el poder judicial, que se radicó con el número 968/2019-I. Por su parte, esta Comisión Nacional radicó una queja de oficio, misma que se encuentra en integración. El 14 de septiembre de 2019, dichas organizaciones dieron a conocer que el Poder Judicial de la

⁴⁴ *Dictamen sobre la implementación de las propuestas contenidas en las conclusiones del informe emitido por el grupo de trabajo conformado para atender la solicitud de alerta de violencia de género contra las mujeres por agravio comparado para el Estado de Veracruz*, p. 32. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/280331/Dictamen_AVGMAC_Veracruz.pdf Fecha de consulta: 15 de noviembre de 2019.

⁴⁵ Los votos razonados que la CNDH ha presentado en el marco de los procedimientos de AVGM.

⁴⁶ La posición de la CNDH en torno a la necesidad de Declarar la AVGM en la Ciudad de México, quedó establecida en el Acta de discusión del Dictamen de evaluación, p.16.

⁴⁷ *Dictamen sobre la implementación de las propuestas contenidas en las conclusiones del Informe emitido por el Grupo de Trabajo conformado para atender la solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para la Ciudad de México (2019)*, p. 132. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/467815/Dictamen_GT_SAVGM_CDMX.pdf Fecha de consulta: 15 de noviembre de 2019.



DIAGNÓSTICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO INTEGRANTE DE LOS GRUPOS QUE DAN SEGUIMIENTO A LOS PROCEDIMIENTOS DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

Federación, otorgó el amparo y ordena a la CONAVIM a declarar la Alerta de Género en la Ciudad de México⁴⁸

La Resolución del Poder Judicial, fue emitida por el Juzgado Tercero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México el 13 de septiembre de 2019, la sentencia hizo un recuento del procedimiento, y puso en evidencia las irregularidades y omisiones de la CONAVIM, retomando en la conclusión, la posición de las académicas y de esta Comisión Nacional en el Acta de discusión, en la que manifestaron la necesidad de que la Alerta fuera declarada toda vez que, como se había concluido en el *Dictamen sobre la implementación de las propuestas contenidas en las conclusiones del Informe emitido por el Grupo de Trabajo conformado para atender la solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para la Ciudad de México*, anteriormente citado, solamente se cumplió con un 30.5% de las propuestas establecidas por el Grupo de Trabajo.

Al respecto, el Artículo 38 del Reglamento de la LGAMVLV, establece que en caso de que el Grupo de Trabajo considere que no se implementaron las propuestas contenidas en el Informe, la Secretaría de Gobernación a través de la CONAVIM, emitirá la Declaratoria de AVGM. Con base en lo anterior, en términos normativos, **la Alerta debió ser Declarada en la Ciudad de México.**

Finalmente, la citada sentencia señaló que la CONAVIM debía, en el plazo de 10 días naturales, emitir una nueva resolución en que declarara la Alerta, bajo los siguientes términos: De conformidad con el artículo 38, último párrafo, del Reglamento de la LGAMVLV, la titular de CONAVIM: “1. En el plazo de diez días naturales contados a partir de que quede firme la presente sentencia, emitir una nueva resolución en la que, siguiendo los lineamientos de esta ejecutoria, declare la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en la Ciudad de México, en términos de la [LGAMVLV] y su reglamento”.⁴⁹

En la resolución del amparo también se señaló que la autoridad responsable debe declarar la Alerta, tomando en cuenta que es un mecanismo de emergencia, por tanto, las acciones que se implementen no deberán confundirse con las políticas públicas u otros instrumentos previstos en la LGAMVLV. Y precisó que se debe otorgar participación activa a las organizaciones peticionarias y otras organizaciones de la sociedad civil para tomar en cuenta elementos que fortalezcan el análisis sobre la implementación de las medidas y el seguimiento, toda vez que cuentan con elementos contextuales relevantes para aportar a la discusión de los temas, conforme al artículo 36 del Reglamento de la LGAMVLV que señala la posibilidad de invitar en calidad de expertas a las reuniones del Grupo de Trabajo.⁵⁰

⁴⁸ El anuncio se dio a través de la convocatoria a una conferencia de prensa el día 16 de septiembre, para dar a conocer el tema.
<https://www.facebook.com/ocnfeminicidio.mexico/photos/a.1082837041739478/2474330635923438/?type=3&theater>

⁴⁹ El 13 de septiembre de 2019, Resolución del amparo 968/2019-I Juzgado Tercero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México. Versión Pública. p. 44

⁵⁰ *Ibid.* p. 43



DIAGNÓSTICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO INTEGRANTE DE LOS GRUPOS QUE DAN SEGUIMIENTO A LOS PROCEDIMIENTOS DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

Asimismo, esta Comisión Nacional tuvo conocimiento de que la CONAVIM presentó un recurso de revisión sobre la sentencia de amparo, por lo que la resolución de que la AVGM sea declarada aún no se encuentra firme, es por ello que será necesario esperar a que el Tribunal Colegiado de Circuito asignado resuelva el recurso. Esta situación retrasa la activación de la Alerta de Género en la Ciudad de México, quedando en evidencia que no se está observando el criterio de emergencia que la propia Alerta tiene por naturaleza.

Aunque según indica la página web de la Conavim, este procedimiento se encuentra categorizado como “en proceso”, el día 13 de septiembre de 2019, fue admitida una nueva solicitud de AVGM para la Ciudad de México. A diferencia de la primera solicitud, que contemplaba a todo el territorio de la Ciudad, la segunda solicitud incluye únicamente a las Alcaldías de Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Iztapalapa, Tlalpan, Xochimilco, Álvaro Obregón, Benito Juárez, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza.

El 15 de octubre de 2019, la Conavim informó a la CNDH sobre la admisión de esta segunda solicitud de Alerta de Género para la Ciudad, convocando su participación en la conformación del Grupo de Trabajo que atenderá dicho procedimiento. Lo anterior, como se había señalado, da cuenta de que las Alertas se han constituido también como instrumentos para insistir en el reconocimiento de un contexto de violencia feminicida en territorios determinados.

Con base en lo señalado, **la CNDH considera que, si bien el mecanismo de AVGM ha logrado conjuntar los esfuerzos tanto de los gobiernos en sus distintos órdenes, como de la sociedad civil organizada, requiere ser revisado y analizado a la luz de los retos que se han presentado durante los años que lleva en funcionamiento, sobre todo ante el aumento del número de asesinatos de mujeres y la agudización de las manifestaciones de violencia feminicida.**

Asimismo, esta Comisión Nacional ha identificado que se ha depositado en el mecanismo AVGM, la encomienda de dar solución, por sí misma, al problema de la violencia feminicida y el acceso a la justicia para las mujeres en el país, perdiendo de vista su carácter emergente. La complejidad de las manifestaciones de la violencia contra las mujeres y sus implicaciones, requieren una implementación integral de las leyes, mecanismos y procedimientos creados, sólo así se avanzaría a la construcción de un Estado en que los derechos humanos se encuentren garantizados. En este sentido, **es necesario que la LGAMVLV se implemente de manera integral, considerando todo lo que establece y no solo lo relativo al mecanismo AVGM.**



CAPÍTULO III

PROPUESTAS DE ATENCIÓN A LOS CONTEXTOS DE VIOLENCIA FEMINICIDA EN MÉXICO: HACIA UNA POLÍTICA INTEGRAL DE ESTADO MÁS ALLÁ DE LAS AVGM

En este capítulo, se ofrecen propuestas en torno al establecimiento de una Política de Estado que dé cumplimiento a lo establecido en la LGAMVLV. En un primer momento, se recuperan las propuestas de la CNDH en el terreno normativo para el fortalecimiento del mecanismo AVGM. Posteriormente, se presenta una mirada a los presupuestos en materia de género. Finalmente, se analiza el contenido de la LGAMVLV dejando ver que incluye distintas medidas que, de implementarse en coordinación con el mecanismo AVGM, pueden revertir los contextos de violencia feminicida.

3.1 Propuestas al marco normativo en materia de Alertas de Violencia de Género contra las Mujeres

En la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, se han presentado diversas iniciativas de reforma a la LGAMVLV en lo relativo al procedimiento AVGM, mismas que se enlistan a continuación:

Tabla 5. Iniciativas presentadas en la XLIV Legislatura que se encuentran en trámite sobre el procedimiento de AVGM

No.	DENOMINACIÓN DEL ASUNTO	PRESENTADA EN	FECHA DE PRESENTACIÓN	PRESENTADA POR	PARTIDO POLÍTICO	ESTATUS
1	Que adiciona los artículos 23 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y 70 y 73 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.	Cámara de Diputados	12/03/2019	PAN Dip. Josefina Salazar Báez	PAN	PENDIENTE EN COMISION(ES) DE CAMARA DE ORIGEN EL 12-MAR-2019
2	Que reforma los artículos 21 y 22 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.	Cámara de Diputados	06/12/2018	PAN Dip. Josefina Salazar Báez	PAN	PENDIENTE EN COMISION(ES) DE CAMARA DE ORIGEN EL 06-DIC-2018
3	Que reforma y adiciona distintas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.	Cámara de Senadores	29/11/2018	Sen. Verónica Delgadillo García	MC	PENDIENTE EN COMISION(ES) DE CAMARA DE ORIGEN EL 29-NOV-2018
4	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de	Cámara de Diputados	06/11/2018	Dip. Verónica Beatriz Juárez Piña	PRD	PENDIENTE EN COMISION(ES) DE CAMARA

DIAGNÓSTICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO INTEGRANTE DE LOS GRUPOS QUE DAN SEGUIMIENTO A LOS PROCEDIMIENTOS DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

No.	DENOMINACIÓN DEL ASUNTO	PRESENTADA EN	FECHA DE PRESENTACIÓN	PRESENTADA POR	PARTIDO POLÍTICO	ESTATUS
	las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.					REVISORA EL 03-OCT-2019
5	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.	Cámara de Diputados	06/02/2019	Dip. María Lucero Saldaña Pérez	PRI	PENDIENTE EN COMISION(ES) DE CAMARA DE ORIGEN EL 06-FEB-2019
6	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.	Cámara de Diputados	02/04/2019	Dip. Susana Beatriz Cuaxiloa Serrano	MORENA	PENDIENTE EN COMISION(ES) DE CAMARA DE ORIGEN EL 02-ABR-2019
7	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.	Cámara de Senadores	29/04/2019	Sen. Martha Lucía Micher Camarena	MORENA	PENDIENTE EN COMISION(ES) DE CAMARA DE ORIGEN EL 29-ABR-2019
8	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.	Cámara de Diputados	10/09/2019	Dip. Pablo Guillermo Angulo Briceño	PRI	PENDIENTE EN COMISION(ES) DE CAMARA DE ORIGEN EL 10-SEP-2019
9	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.	Cámara de Diputados	08/10/2019	PRD Dip. Verónica Beatriz Juárez Piña	PRD	PENDIENTE EN COMISION(ES) DE CAMARA DE ORIGEN EL 08-OCT-2019
10	Que reforma y adiciona los artículos 23 y 24 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.	Cámara de Diputados	29/10/2019	Dip. Socorro Irma Andazola Gómez	MORENA	PENDIENTE EN COMISION(ES) DE CAMARA DE ORIGEN EL 29-OCT-2019
11	Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.	Cámara de Diputados	26/02/2019	Dip. Anilú Ingram Vallines	PRI	PENDIENTE EN COMISION(ES) DE CAMARA DE ORIGEN EL 26-FEB-2019
12	Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.	Cámara de Diputados	30/04/2019	Diputados: Igualdad de Género	-	PENDIENTE EN COMISION(ES) DE CAMARA DE ORIGEN EL 30-ABR-2019

Fuente: CNDH, con información del Sistema de Información Legislativa. Disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/AsuntosLegislativos/busquedaBasica>

Respecto a la iniciativa presentada por las integrantes de la Comisión de Igualdad de Género de la Cámara de Diputadas y Diputados⁵¹, los días 2 y 20 de agosto del 2019, se llevaron a cabo dos

⁵¹ El video a la reunión del 02 de agosto se encuentra disponible en: https://www.canaldelcongreso.gob.mx/vod/reproducir/0_yjx7unvg/Mesa_de_Dictaminacion%3A_%22Alerta_de_violencia_de_Genero%22 Fecha de consulta: 13 de noviembre de 2019.

El video a la reunión del 20 de agosto se encuentra disponible en: https://www.canaldelcongreso.gob.mx/vod/reproducir/1_dsezewel/Comisi%C3%B3n+de+Igualdad+de+G%C3%A9nero.+Mesa+de+dictaminaci%C3%B3n%3A+Alerta+de+violencia+de+g%C3%A9nero Fecha de consulta: 13 de noviembre de 2019.



mesas de análisis sobre el contenido de la propuesta de reforma presentada por las diputadas integrantes de la Comisión de Igualdad⁵².

Asimismo, el 22 de agosto de 2019, se llevó a cabo la *Mesa de trabajo: Alerta de violencia de género contra las mujeres* en el Senado de la República, en la que se analizó la iniciativa de reforma presentada por la Senadora Martha Lucía Micher Camarena,⁵³ a la luz de una serie de preguntas detonantes relacionadas con la naturaleza y objetivo de la AVGM, la solicitud de AVGM, la conformación de los Grupos de Trabajo, la investigación e informe del Grupo de Trabajo, la Declaratoria AVGM y su seguimiento, la participación de la sociedad civil y las víctimas, los recursos económicos y el levantamiento de las AVGM.⁵⁴

Como resultado de los encuentros citados, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, remitió tanto a la Cámara de Diputadas y Diputados como al Senado de la República, sus observaciones respecto a las iniciativas de reforma analizadas en las mesas de trabajo, las cuales se exponen a continuación:

3.1.1 Sobre el Procedimiento

En la iniciativa suscrita por las diputadas integrantes de la Comisión de Igualdad de Género de la Cámara de Diputadas y Diputados, se propone sustituir el supuesto de AVGM “por violencia feminicida”, a procedimiento de AVGM “por violencia estructural”. La CNDH no comparte esta propuesta, ya que los sistemas para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, son las instancias encargadas del desarrollo de la política pública en materia de violencia en contra de las mujeres en sus respectivas competencias.

Asimismo, en la iniciativa suscrita por la Senadora Martha Micher, se propone cambiar el procedimiento de AVGM “por violencia feminicida”, a procedimiento de AVGM “por violencia generalizada”. La CNDH tampoco acompaña esta propuesta ya que la categoría de violencia generalizada es un concepto de derecho internacional que hace referencia a un contexto de violencia continuo, general y sostenido, sin ahondar particularmente las razones de género.⁵⁵

⁵² *Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, suscrita por diputadas de la Comisión de Igualdad de Género.* Disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/04/asun_3871939_20190429_1556226208.pdf
Fecha de consulta: el 13 de noviembre de 2019.

⁵³ *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en Materia de la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres.* Disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/04/asun_3869350_20190429_1556056599.pdf
Fecha de consulta: 13 de noviembre de 2019.

⁵⁴ El video de la reunión llevada a cabo en el Senado de la República se encuentra disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=6kFQ5x8kqBM> (primera parte)
<https://www.youtube.com/watch?v=HhdsR9SvJ0E> (segunda parte) Fecha de consulta: 13 de noviembre de 2019.

⁵⁵ El artículo 4, frac. VII del Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, define a la violencia generalizada como “Enfrentamientos en el país de origen o residencia habitual, cuya naturaleza sea continua, general y sostenida, en los cuales se use la fuerza de manera indiscriminada”

Al respecto, es importante señalar que **el objetivo de la AVGM es hacer frente a una de las manifestaciones más extremas de violencia contra de las mujeres: la violencia feminicida.**

Por otro lado, a partir de la experiencia de la CNDH en los Grupos de Trabajo que atienden las solicitudes AVGM, en el marco de las visitas *in situ* o en la revisión de la información provista por el estado, se ha identificado la existencia de **contextos de violencia feminicida en municipios o territorios no contemplados en la solicitud de AVGM.** Por ello, la CNDH considera oportuno **extender el territorio** para el procedimiento AVGM cuando se detecten contextos de violencia feminicida en territorios no contemplados en la solicitud. Por ejemplo, el municipio de Tecámac en el Estado de México, que en 2018 se encontró dentro de los primeros 20 municipios con mayor incidencia de presuntos feminicidios, no se encuentra en algún procedimiento de AVGM⁵⁶.

Asimismo, **CNDH propone incorporar como un supuesto de Declaratoria de AVGM la desaparición de mujeres**, lo anterior derivado de la dimensión que esta problemática ha adquirido en México, así como de la experiencia de la Declaratoria de AVGM por desaparición de mujeres en el estado de México.

Tanto en la iniciativa de reforma presentada por las diputadas de la Comisión de Igualdad, como en la propuesta por la Senadora Martha Micher, se propone la creación de un Comité de Expertas, el cual se concibe como un cuerpo técnico y colegiado, con independencia de decisión, y responsable de la recepción, análisis, evaluación e investigación de los hechos de las solicitudes de AVGM, y de la emisión de un informe con sus respectivas recomendaciones relativas al mecanismo.

La CNDH considera que no es viable que un Comité de Expertas de seguimiento a todos los procedimientos de AVGM, debido a que la carga de trabajo que cada procedimiento AVGM implica, resulta excesiva para un solo grupo de expertas. Con independencia de que puedan ser invitadas personas expertas y peritos, la decisión sobre el contenido del informe recaería en este Comité, lo que, en opinión de CNDH, constituye un factor que puede entorpecer el desarrollo de las AVGM.

En este sentido, y a partir de la experiencia en los procedimientos de AVGM, **la CNDH acompaña la propuesta de que sigan existiendo Grupos de Trabajo para atender cada procedimiento de AVGM, y que adicionalmente se cree un Comité de Expertas que apoye a los grupos de trabajo en la realización de los indicadores** de estructura, proceso y resultado, a partir de la investigación del contexto de violencia en contra de las mujeres realizada por los grupos de trabajo.

⁵⁶ Información sobre violencia contra las mujeres (diciembre 2018), Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, p. 23. Disponible en: http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/Info_violencia_contra_mujeres_DIC2018.pdf Fecha de consulta 21 de agosto de 2019.

Asimismo, **CNDH propone que sean incorporados estímulos para ampliar la participación de personas académicas** dentro de los Grupos de Trabajo y de las especialistas que conformen el Comité de expertas, para el seguimiento de los procedimientos de AVGM. Además, se debe poner cuidado en que **éstos no pongan en riesgo la autonomía** de las personas que integren estos grupos, ya que la misma es fundamental para garantizar la imparcialidad en el procedimiento, primando los derechos humanos de las mujeres, su seguridad y su vida, frente a cualquier otro tipo de interés.

Se considera también por parte de esta Comisión Nacional, que el plazo para la generación del Informe por parte del Grupo de Trabajo con apoyo del Comité de expertas, debe ser de **60 días naturales prorrogables por el mismo periodo por una sola ocasión**. Asimismo, se debe tomar en cuenta que pueden existir **circunstancias supervenientes** sobre el contexto de violencia en contra de las mujeres, que deben ser incorporadas a lo largo del procedimiento de AVGM.

Aunado a lo anterior, **el papel de las organizaciones de la sociedad civil es indispensable en los grupos que dan seguimiento a los procedimientos de AVGM**. En tal sentido, esta CNDH se ha pronunciado a favor de que las organizaciones participen en todo el procedimiento de la AVGM, del mismo modo que los organismos públicos defensores de derechos humanos de las entidades federativas.

3.1.2 Sobre la Declaratoria AVGM

La CNDH propone que se notifique la Declaratoria AVGM a los tres Poderes Estatales, y no solo al Poder Ejecutivo. El cumplimiento de las medidas de la Declaratoria de AVGM implican acción de los tres poderes, para cuestiones como la eliminación de disposiciones discriminatorias en contra de las mujeres o garantizar el acceso a la justicia a víctimas de la violencia. Además, se coincide con las iniciativas en que **es necesario incluir en la Declaratoria de AVGM a los municipios y alcaldías**, ya que el cumplimiento de las medidas de las AVGM requiere su participación.

En ambas iniciativas de reforma comentadas, se propone la inclusión de indicadores que permitan la evaluación del cumplimiento de las medidas establecidas en los Informes de los Grupos de Trabajo, así como de las Declaratorias AVGM.

Al respecto, CNDH considera importante no perder de vista que **el objetivo de los indicadores es contar con elementos que coadyuven a guiar las acciones de las autoridades** con el fin de eliminar el contexto de violencia feminicida. **El cumplimiento de los indicadores no puede ser tomado como el fin de la AVGM, sino el eliminar la causa por la cual fue emitida**. Asimismo, CNDH propone que se señale de manera explícita que los indicadores deben contar con perspectiva de género, intercultural y de derechos humanos.

3.1.3 Sobre el contenido del Reglamento

La CNDH recalca la necesidad de garantizar la independencia de las personas que formen parte de los Grupos que dan seguimiento a los procedimientos de AVGM, así como acreditar que cuentan con conocimientos vinculados a los derechos humanos de las mujeres y perspectiva de género. Como se señaló, es fundamental garantizar la imparcialidad en el procedimiento, primando los derechos humanos de las mujeres, su seguridad y su vida, frente a cualquier otro tipo de interés.

3.2 Sobre el Presupuesto Público y las AVGM

Para esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, **el rubro presupuestal es fundamental para dar cumplimiento a las acciones urgentes y estructurales que se derivan de los procedimientos de AVGM.** La asignación de presupuesto público a las acciones para prevenir, atender y sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, es un rubro presente en las recomendaciones que emiten los Grupos de Trabajo a las autoridades encargadas de dar cumplimiento y seguimiento a los informes y Declaratorias de Alerta de Género en todo el país.

Respecto de la obligación de los gobiernos de contar con presupuestos con enfoque de género y de asignar recursos suficientes para atender las necesidades prácticas y estratégicas de las mujeres, la Convención para Eliminar todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) en su artículo 4, insta a los Estados parte a adoptar “*medidas especiales de carácter temporal*” orientadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer. Entre estas medidas se encuentran los presupuestos públicos con perspectiva de género y los presupuestos etiquetados para la igualdad entre mujeres y hombres.

Así, en el documento “*Observaciones finales sobre el Noveno Informe Periódico de México*”, julio de 2018, en el apartado D. Principales motivos de preocupación y recomendaciones. Contexto general y violencia de género, en el numeral 11, inciso b), señala:

- b) La falta de mecanismos eficaces y la insuficiencia de los presupuestos estatales asignados a la aplicación de las leyes sobre la igualdad de género y el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y a su seguimiento no hayan permitido poner fin a la discriminación, sobre todo en sus formas interseccionales, y en particular a la que afecta a las mujeres indígenas, las afromexicanas, las mujeres migrantes, las mujeres con discapacidad, las mujeres lesbianas, bisexuales y transgénero, y las personas intersexuales.

Y en el numeral 16, el Comité recomienda a México:



DIAGNÓSTICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO INTEGRANTE DE LOS GRUPOS QUE DAN SEGUIMIENTO A LOS PROCEDIMIENTOS DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

b) Adopte un proceso integrado de elaboración de presupuestos con perspectiva de género y asigne recursos presupuestarios suficientes para hacer efectivos los derechos de las mujeres, vele por la utilización de mecanismos eficaces de control y rendición de cuentas en todos los sectores y niveles de gobierno, y mejore el sistema de seguimiento de la asignación de recursos destinados a la mujer;

Asimismo, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), en su artículo 7 inciso c, numerales 34, 35 y 36, sobre presupuestos nacionales, señala la obligación de los Estados parte de:

34. Aprobar partidas presupuestarias suficientes para la ejecución de políticas públicas y planes de prevención, atención, sanción y erradicación progresiva de la violencia contra las mujeres en los ámbitos público y privado. 35. Establecer mecanismos que permitan conocer el porcentaje del presupuesto asignado a los mecanismos nacionales de la mujer.

36. Identificar los montos o porcentajes del presupuesto nacional dedicados a los servicios para las mujeres víctimas de violencia, como: comisarías de mujeres, fiscalías u otras entidades receptoras de denuncias; capacitación de funcionarios/as; servicios especializados como refugios, casas de abrigo y acogida, líneas de asistencia gratuita, asesoría jurídica gratuita, patrocinio jurídico gratuito y consejería psicológica gratuita; campañas de prevención de la violencia contra las mujeres y servicios de salud para las mujeres afectadas por la violencia.

Por su parte, la LGAMVLV, señala en su artículo segundo que:

La Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias expedirán las normas legales y tomarán las medidas presupuestales y administrativas correspondientes, para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, de conformidad con los Tratados Internacionales en Materia de Derechos Humanos de las Mujeres, ratificados por el Estado mexicano

Adicionalmente, en el Artículo 23 de la LGAMVLV señala lo siguiente:

La alerta de violencia de género contra las mujeres tendrá como objetivo fundamental garantizar la seguridad de las mismas, el cese de la violencia en su contra y eliminar las desigualdades producidas por una legislación que agravia sus derechos humanos, por lo que se deberá: [...] IV. Asignar los recursos presupuestales necesarios para hacer frente a la contingencia de alerta de violencia de género contra las mujeres, y [...]

Asimismo, la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria* establece que la administración de los recursos públicos se realice con criterios de equidad de género. A la letra, el artículo 1º señala:

Artículo 1.- La presente Ley es de orden público, y tiene por objeto reglamentar los artículos 74 fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio,



DIAGNÓSTICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO INTEGRANTE DE LOS GRUPOS QUE DAN SEGUIMIENTO A LOS PROCEDIMIENTOS DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales. Los sujetos obligados a cumplir las disposiciones de esta Ley deberán observar que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género. La Auditoría fiscalizará el estricto cumplimiento de las disposiciones de esta Ley por parte de los sujetos obligados, conforme a las atribuciones que le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Adicionalmente, en sus artículos 27, 28 y 111 se menciona lo siguiente:

Artículo 27.- Los anteproyectos deberán sujetarse a la estructura programática aprobada por la Secretaría, la cual contendrá como mínimo:

I. Las categorías, que comprenderán la función, la subfunción, el programa, la actividad institucional, el proyecto y la entidad federativa; (Fracción reformada DOF 19-01-2012)

II. Los elementos, que comprenderán la misión, los objetivos, las metas con base en indicadores de desempeño y la unidad responsable, en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y con los programas sectoriales, y (Fracción reformada DOF 19-01-2012)

III. Las acciones que promuevan la igualdad entre mujeres y hombres, la erradicación de la violencia de género y cualquier forma de discriminación de género.

Artículo 28.- El proyecto de Presupuesto de Egresos se presentará y aprobará, cuando menos, conforme a las siguientes clasificaciones:

V. La de género, la cual agrupa las previsiones de gasto con base en su destino por género, diferenciando entre mujeres y hombres

Artículo 111.- La Secretaría verificará periódicamente, al menos cada trimestre, los resultados de recaudación y de ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, con base en el sistema de evaluación del desempeño, entre otros, para identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la Administración Pública Federal y el impacto social del ejercicio del gasto público, así como aplicar las medidas conducentes. Igual obligación y para los mismos fines, tendrán las dependencias, respecto de sus entidades coordinadas.

El sistema de evaluación del desempeño deberá incorporar indicadores específicos que permitan evaluar la incidencia de los programas presupuestarios en la igualdad entre mujeres y hombres, la erradicación de la violencia de género y de cualquier forma de discriminación de género. (párrafo tercero)

En correspondencia con lo que establece la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020, en su *Capítulo IV “De la Igualdad entre Mujeres y Hombres”* artículo 21, menciona que:



DIAGNÓSTICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO INTEGRANTE DE LOS GRUPOS QUE DAN SEGUIMIENTO A LOS PROCEDIMIENTOS DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

Los ejecutores del gasto público federal promoverán programas y acciones para cumplir con el Programa y las acciones derivadas del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, en los términos de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, respectivamente.

Al respecto, el Presupuesto de Egresos de la Federación el Anexo 13 *Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres*, es el instrumento presupuestal que incluye la asignación y etiquetación de recursos para programas proyectos y acciones para la igualdad, la no discriminación y la no violencia contra las mujeres. El Anexo 13 contiene una relación de programas presupuestarios federales con montos “etiquetados”.

En el “*Diagnóstico de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como integrante de los grupos de trabajo que dan seguimiento a los procedimientos de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres, 2017*”⁵⁷, se aborda el tema de los presupuestos públicos. De acuerdo con el análisis presentando, se documentó una reducción en el porcentaje del gasto etiquetado para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres:

Tabla 6. Porcentaje del gasto etiquetado del Anexo 13 para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres

Anexo 13. Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres	2016 Presupuesto modificado	2017 Presupuesto modificado	2018* Proyecto de decreto
Monto total del Anexo 13 (miles de millones de pesos)	25,898.5	27,426.6	28,093.09
Monto total del Anexo 13 para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.	803.2	814.44	820.07
Porcentaje del gasto etiquetado del anexo 13 para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.	3.1%	2.9%	2.9%

Fuente: CNDH, Diagnóstico de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como integrante de los grupos de trabajo que dan seguimiento a los procedimientos de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM), 2017, p. 83

Como se observa en el cuadro del Diagnóstico de la CNDH del 2017, los datos que se brindan del 2018 correspondieron al *Proyecto de Decreto del PEF 2018*. Sin embargo, es relevante considerar que ese año, durante la discusión del presupuesto en la Cámara de Diputados, se modificaron sustancialmente los montos definitivos del *Anexo 13 Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, PEF 2018*. Así lo documenta el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas en su Nota Informativa 046 de octubre de 2018⁵⁸. **En términos reales, el Anexo 13 tuvo un recurso adicional de 66.7% en comparación con el 2017, equivalente a un aumento de 20 mil**

⁵⁷ CNDH, *Diagnóstico de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como integrante de los grupos de trabajo que dan seguimiento a los procedimientos de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM)*, 2017, p. 83.

⁵⁸ Documento que se puede consultar aquí: <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2018/notacefp0462018.pdf>



DIAGNÓSTICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO INTEGRANTE DE LOS GRUPOS QUE DAN SEGUIMIENTO A LOS PROCEDIMIENTOS DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

millones 493.8 millones de pesos, asignados básicamente al *Ramo 20 “Desarrollo Social”*. De ese incremento, el 45.2% del ese correspondió al programa de *Pensión para Adultos Mayores*.⁵⁹

No obstante, el aumento de recursos al Anexo 13 no impactó significativamente las asignaciones presupuestales para las acciones de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia, como se aprecia en el siguiente cuadro:

Tabla 7. Porcentaje del gasto etiquetado del Anexo 13 para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres

Anexo 13. Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres	2016 Presupuesto modificado	2017 Presupuesto modificado	2018 Presupuesto Modificado*
Monto total del Anexo 13 (miles de millones de pesos)	25,898.5	27,426.6	47,918.4
Monto total del Anexo 13 para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.	803.2	814.44	862.07
Porcentaje del gasto etiquetado del anexo 13 para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.	3.1%	2.9%	1.7%

Fuente: CNDH. Elaboración propia con información del Centro de Estudios para el Avance de las Mujeres y la Equidad de Género de la Cámara de Diputados, y del Presupuesto de Egresos de la Federación, 2018

El cuadro muestra los montos totales del gasto etiquetado en el Anexo 13 para las *Acciones que promueven la erradicación de la violencia de género*, para los ejercicios fiscales 2016, 2017 y 2018 -año de cierre de gestión gubernamental- **pasando de un 3.1% de recursos etiquetados en el 2016 al 1.7% en el 2018.** Estos montos corresponden a un conjunto de programas presupuestarios seleccionados que se ubican principalmente en los Ramos 04 Gobernación, 05 Relaciones Exteriores, 12 Salud, Ramo 17 Procuraduría General de la República y Ramo 20 Desarrollo Social.

En el siguiente cuadro se desglosan algunos de esos programas presupuestarios con los montos etiquetados para las acciones que promueven la erradicación de la violencia de género para ese periodo 2016-2018:

Tabla 8. Programa presupuestarios y montos para acciones relacionadas a la erradicación de la violencia de género para el periodo 2016-2018:

Ramo	Programa Presupuestario (Programa Específico)	Unidad Responsable	Presupuesto Modificado 2016	Presupuesto Modificado 2017	Presupuesto Modificado 2018 (millones de pesos)
------	---	--------------------	-----------------------------	-----------------------------	---

⁵⁹ *Ibídem.*

DIAGNÓSTICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO INTEGRANTE DE LOS GRUPOS QUE DAN SEGUIMIENTO A LOS PROCEDIMIENTOS DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

			(millones de pesos)	(millones de pesos)	
04 Gobernación	E015 Promover la atención y prevención de la violencia contra las mujeres. (Acciones de coadyuvancia para las alertas de género; Construcción y equipamiento de los Centros de Justicia para las Mujeres, Recursos Transferibles para la implementación de medidas que atiendan los Estados y Municipios que cuenten con la declaratoria de Alerta de Violencia de Género	CONAVIM	143.4	153.04	161.9
05 Relaciones Exteriores	E002 Atención, protección, servicios y asistencia consulares (Atención a víctimas de trata en el exterior, mexicanas en reclusión en el extranjero y en situación de vulnerabilidad y, de maltrato)	Dirección General de Protección de Mexicanos en el Exterior	12.0	12.0	12.0
12 Salud	P020 Salud materna, sexual y reproductiva (Implementar estrategia integral en todo el país de prevención y atención de la violencia/Subsidios para Refugios y Centros de atención externa de referencia para víctimas de violencia)	Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva	286.1	277.1	350.0
17 Procuraduría General de la República	E002 Investigar y perseguir los delitos del orden federal	Fiscalía Especializada para los delitos contra las mujeres y trata de personas	58.6	67.1	70.4
	E011 Investigar, perseguir y prevenir delitos de orden electoral	FEPADE	4.7	4.7	4.7
20 Desarrollo Social	S155 Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF)	Instituto Nacional de Desarrollo Social	298.4	300.5	263.07
Total (millones de pesos)			803.2	814.44	862.07

Fuente: CNDH. Elaboración propia con información del Centro de Estudios para el Avance de las Mujeres y la Equidad de Género de la Cámara de Diputados y del Presupuesto de Egresos de la Federación, 2018

En términos absolutos, el cuadro muestra un aumento de 47.63 (millones de pesos) para el ejercicio 2018, que corresponden al Ramo 4 Gobernación, Programa Presupuestario E015 en las Acciones que promueven la erradicación de la violencia de género, específicamente, en la acción Número 454 *Recursos Transferibles para la Implementación de medidas que atiendan los Estados y Municipios que cuenten con la declaratoria de Alerta de Violencia de Género*. Sin embargo, **el monto total de 862.07**



DIAGNÓSTICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO INTEGRANTE DE LOS GRUPOS QUE DAN SEGUIMIENTO A LOS PROCEDIMIENTOS DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

millones de pesos para el 2018, representó un gasto etiquetado insuficiente para atender la creciente violencia de género que afecta la vida de las mujeres en el país.

Para el 2019 y el 2020, el gasto etiquetado en el Anexo 13 para las *Acciones que promueven la erradicación de la violencia de género*, se advierte la continuidad de una política presupuestaria que no privilegia la inversión en las necesidades prácticas y estratégicas de las mujeres y, en garantizarles su derecho a una vida libre de violencia.

El siguiente cuadro muestra los montos totales del gasto etiquetado en el Anexo 13 para las *Acciones que promueven la erradicación de la violencia de género*, para los ejercicios fiscales 2019 y 2020, observando una reducción en el porcentaje del gasto etiquetado del 2.3% en el 2019 al 1.2% para el 2020.

Tabla 9. Porcentaje del gasto etiquetado del Anexo 13 para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres PEF 2019 y Proyecto de Presupuesto de Egresos 2020

Anexo 13. Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres	Presupuesto de Egresos 2019	Proyecto de Presupuesto de Egresos 2020
Monto Total del Anexo 13 (miles de millones de pesos)	64,656,150,812	100,694,737,207
Monto Total del Anexo 13 para las principales acciones que promueven la erradicación de la violencia de género (miles de millones de pesos)	1,521,227,428	1,231,660,960
Porcentaje del gasto etiquetado del Anexo 13 para las principales acciones que promueven la erradicación de la violencia de género	2.3%	1.2%

Fuente: CNDH. Elaboración propia con información del Presupuesto de Egresos de la Federación, 2019 y Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2020

Estos montos corresponden al conjunto de programas presupuestarios que se seleccionaron para el cuadro comparativo elaborado para los ejercicios fiscales 2016-2018 (se Ramos 04 Gobernación, 05 Relaciones Exteriores, 12 Salud, Ramo 17 Procuraduría General de la República y Ramo 20 Desarrollo Social), sin embargo, dado los montos de decremento e incremento en algunos Ramos se consideró importante agregar: el Ramo 7 Defensa Nacional; el Ramo 11 Educación Pública, y el Ramo 15 Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, como se puede observar en el cuadro que se desglosa a continuación.

DIAGNÓSTICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO INTEGRANTE DE LOS GRUPOS QUE DAN SEGUIMIENTO A LOS PROCEDIMIENTOS DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

Tabla 10 Desglose de los recursos asignados para la atención de la violencia en el 2019 y los recursos que se tienen proyectados para el 2020 en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Ramo	Programa Presupuestario (Programa Específico)	Unidad Responsable	Presupuesto de Egresos 2019 (millones de pesos)	Proyecto de Presupuesto de Egresos 2020 (millones de pesos)
04 Gobernación	E015 Promover la atención y prevención de la violencia contra las mujeres. 400 Diseño e instrumentación de la política pública en materia de: igualdad 445 Acciones de coadyuvancia para las alertas de género; 446 Construcción y equipamiento de los Centros de Justicia para las Mujeres; 454 Recursos Transferibles para la implementación de medidas que atiendan los Estados y Municipios que cuenten con la declaratoria de Alerta de Violencia de Género	CONAVIM	256,483,143 66,015,616 9,894,101 70,457,400 110,116,026	266,151,248 49,983,133 2,193,700 105,979,803 107,994,612
	P022 Programa de Derechos Humanos 429 Implementación del Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos 431 Operación del Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres		4,532,907 1,000,709 3,532,198	4,532,907 1,000,709 3,532,198
	P023 427 Fomento de la cultura de participación ciudadana en la prevención del delito en el marco de la Igualdad de Género (Cumplimiento de la LGAMVLV)		1,520,000	Desaparece el Programa Presupuestario P023
07 Defensa Nacional	A900 433 Capacitar y sensibilizar al personal en temas de prevención de la discriminación, la violencia de género y el hostigamiento y acoso sexual (foros, talleres, eventos y marco jurídico)		3,823,960	30,632,551
11 Educación Pública	E010 E021 455 Impulsar una cultura de igualdad entre hombres y mujeres en la UNAM que contribuya a la erradicación de todo tipo de desigualdad basada en el género		18,022,007	32,012,160
12 Salud	P020 Salud materna, sexual y reproductiva	Centro Nacional de Equidad de	661,670,216 315,187,509	501,415,486 139,840,593

DIAGNÓSTICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO INTEGRANTE DE LOS GRUPOS QUE DAN SEGUIMIENTO A LOS PROCEDIMIENTOS DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

Ramo	Programa Presupuestario (Programa Específico)	Unidad Responsable	Presupuesto de Egresos 2019 (millones de pesos)	Proyecto de Presupuesto de Egresos 2020 (millones de pesos)
	405 Implementar estrategia integral en todo el país de prevención y atención de la violencia 448 Subsidios para Refugios y Centros de atención externa de referencia para víctimas de violencia.	Género y Salud Reproductiva	346,482,708	361,574,893
15 Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	S273 Programa de Mejoramiento Urbano 417 Prevención de la violencia de género 422 Prevención de la violencia en el noviazgo 423 Prevención de la violencia familiar		133,924,042 44,641,347 44,641,347 44,641,347	47,632,167 15,877,389 15,877,389 15,877,389
17 Procuraduría General de la República⁶⁰	E002, E003, E009, Investigar y perseguir los delitos del orden federal 407 Implementar acciones para el cumplimiento de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, y de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.	Fiscalía Especializada para los delitos contra las mujeres y trata de personas	122,979,917 71,502,624 46,505,487	68,499,398 66,249,398
	E011 403 Investigar, perseguir y prevenir delitos de orden electoral	FEPADE	4,971,806	2,250,000
20 Desarrollo Social	S070 Programa de Coinversión Social 412 Financiar proyectos que promuevan trabajar para prevenir y atender la violencia de género S155 Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF) 413 Apoyar proyectos anuales con acciones específicas que, a iniciativa y a través de las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, ejecuten los gobiernos estatales para institucionalizar e implementar la prevención y la atención de la violencia contra las mujeres	Instituto Nacional de Desarrollo Social	39,736,193 278,535,043	Desaparece el Programa de Coinversión Social 278,535,043
Total (millones de pesos)			1,521,227	1,231,166

Fuente: CNDH. Elaboración propia con información del Presupuesto de Egresos de la Federación 2019 y del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2020.

⁶⁰ En el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2020 la Procuraduría General de la República a la cual le correspondía el Ramo 17, se transforma en el Ramo 49 Fiscalía General de la República.

3.3 Propuestas en materia de Política de Estado: La implementación integral de la LGAMVLV

La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), establece en su Artículo 1, la coordinación entre la **federación, las entidades federativas, la ciudad de México y los municipios, para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres**. Con ello, se asienta la obligación de los distintos órdenes de gobierno en las tareas vinculadas a la garantía del acceso de las mujeres a una vida libre de violencia.

Asimismo, como se señaló en el apartado anterior, en su Artículo 2, señala que la Federación, las entidades federativas y la Ciudad de México, en el ámbito de sus competencias expedirán las normas legales y **tomarán las medidas presupuestales y administrativas correspondientes para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia**. Y, en su Artículo tercero, señala que **todas las medidas que se deriven de la Ley, buscarán garantizar la prevención, atención, sanción y erradicación de todos los tipos de violencia contra las mujeres y promover su desarrollo integral y plena participación en todas las esferas de la vida**. Lo anterior, da cuenta de que esta normativa, **no se circunscribe a la violencia feminicida, sino a marcar directrices para la garantía integral del acceso de las mujeres al derecho a una vida libre de violencia**.

En este sentido, a continuación, se exponen sus principales elementos.

3.3.1 De la Política Nacional Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres

En términos del artículo 41 de la LGAMVLV, es facultad de la Federación formular y conducir la **Política Nacional integral desde la perspectiva de género para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, a través de la Secretaría de Gobernación**. Teniendo las entidades federativas y los municipios la atribución de **instrumentar y articular sus políticas estatales y municipales** en concordancia con la Política nacional.

Al respecto, el Reglamento de la LGAMVLV en su artículo segundo, fracción novena, define a la Política Nacional Integral como:

Las acciones y estrategias con Perspectiva de Género, Derechos Humanos de las Mujeres y mecanismos de coordinación que deberán observar la Federación, las entidades federativas y los municipios para prevenir, atender, sancionar y erradicar la Violencia contra las Mujeres.



DIAGNÓSTICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO INTEGRANTE DE LOS GRUPOS QUE DAN SEGUIMIENTO A LOS PROCEDIMIENTOS DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

La Ley y el Reglamento prevén diversas acciones, mecanismos e instrumentos a través de los cuales se dará cumplimiento a los objetivos de la Ley, entre los que se encuentran: los ejes de acción, el Sistema, el Programa y los Modelos.

Esquema 3. Estructura de la Política Nacional Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.



Fuente: CNDH, con base en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y su Reglamento, con fecha de corte 12 de noviembre de 2019.

En este apartado se abordará lo relativo a los **ejes de acción** y los **modelos**; posteriormente, se abordará el Sistema y el Programa en la materia. Los **ejes de acción** se encuentran regulados en el artículo cuarto del Reglamento de la LGAMVLV, los cuales son: prevención, atención, sanción y erradicación.

El Reglamento, define los **ejes de acción** como el “conjunto de estrategias transversales basados en principios rectores con Perspectiva de Género y de Derechos Humanos de las Mujeres que se llevan a cabo para aplicar las políticas públicas tendientes a prevenir, atender, sancionar y erradicar los tipos y Modalidades de la Violencia”⁶¹

⁶¹ Artículo 2, fracción V del Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Disponible en <https://n9.cl/21d7> Fecha de consulta: 14 de noviembre de 2019.

DIAGNÓSTICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO INTEGRANTE DE LOS GRUPOS QUE DAN SEGUIMIENTO A LOS PROCEDIMIENTOS DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

Esquema 4. Ejes de Acción de la Política Nacional Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres



Fuente: CNDH, con base en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, con fecha de corte 12 de noviembre de 2019.

Con relación a **los modelos**, el Reglamento los define como: las medidas, programas, directrices, mecanismos y procedimientos que implementen para garantizar los Derechos Humanos de las Mujeres y su ejercicio pleno, y es a través de estos que se implementarán los ejes de acción de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia.

Para el diseño de los modelos de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, se deberán tomar en cuenta tanto el Diagnóstico Nacional, como el Programa Integral en la materia, así como la diversidad cultural del país.

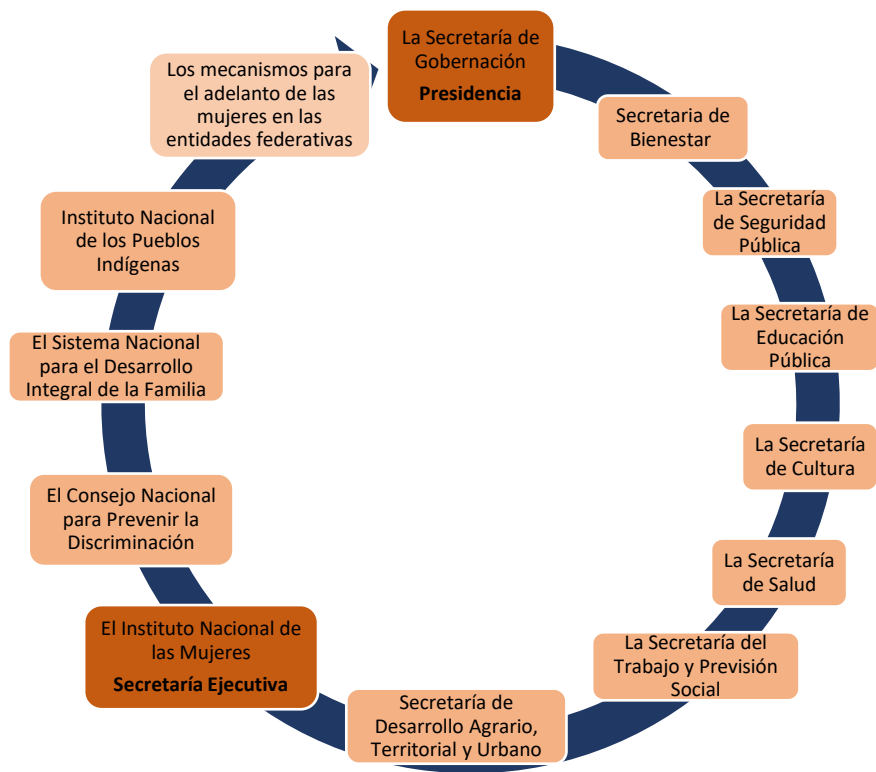
Por lo que hace al **Diagnóstico Nacional**, de conformidad con el Artículo 2 del Reglamento de la materia, se entiende como: Estudio con Perspectiva de Género sobre los tipos y Modalidades de Violencia contra las mujeres y niñas a nivel nacional, a fin de obtener información objetiva para la elaboración de políticas gubernamentales en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la Violencia contra las Mujeres.

Es de resaltar que el Artículo 5 del Reglamento señala que **corresponde tanto a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que integran el Sistema Nacional, así como las entidades federativas y los municipios en el ámbito de sus atribuciones, planificar, presupuestar y ejecutar las acciones necesarias para la aplicación de los Modelos de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.** Sin dejar de mencionar que, el Reglamento de LGAMVLV, también especifica una serie de componentes y acciones que deben de contener cada uno de los modelos, así como lo relativo a la evaluación de los mismos.

3.3.2 Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres

Para el cumplimiento de las disposiciones de la LGAMVLV, se establece en su Artículo 35 la conformación de un Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, que tiene por objeto que **tanto la federación, las entidades federativas, la Ciudad de México y los municipios conjunen esfuerzos, instrumentos, políticas, servicios y acciones interinstitucionales para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres**. Asimismo, la Ley establece que el Sistema se integra por las y los titulares de once dependencias de la Administración Pública Federal y las titulares de los 32 Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres en las Entidades Federativas.

Esquema 5. Integración del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres



Fuente: CNDH, con base en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, con fecha de corte 12 de noviembre de 2019.

3.3.3 Del Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres

El artículo 41 de la LGAMVLV, faculta a la **Federación a elaborar, coordinar y aplicar el Programa, auxiliándose de las demás autoridades que deben implementar la Ley, es decir con la participación de las Entidades Federativas y la Ciudad de México.**

Se establece también que el **Ejecutivo Federal propondrá en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, asignar una partida presupuestaria para garantizar el cumplimiento de los objetivos del Sistema y del Programa.**

En el siguiente cuadro se vinculan los objetivos del Programa Integral regulados en el artículo 38 de la Ley, con facultades y obligaciones previstas para la federación, entidades federativas y municipios en la misma Ley.

Tabla 11. Objetivos del Programa Integral Para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres vinculados a las obligaciones de los tres niveles de gobierno

ID	Objetivos Artículo 38 LGAMVLV	Facultades y obligaciones	Orden de gobierno
1	Impulsar y fomentar el conocimiento y el respeto a los derechos humanos de las mujeres	Educación en los derechos humanos a las mujeres en su lengua materna;	Federal
		Asegurar la difusión y promoción de los derechos de las mujeres indígenas con base en el reconocimiento de la composición pluricultural de la nación	Federal
		Realizar campañas de información, con énfasis en la doctrina de la protección integral de los derechos humanos de las mujeres, en el conocimiento de las leyes y las medidas y los programas que las protegen, así como de los recursos jurídicos que las asisten	Federal y Entidades Federativas.
		Promover programas de información a la población en la materia	Entidades Federativas
		Difundir por todos los medios de comunicación el contenido de esta ley;	Entidades Federativas
		Promover programas educativos sobre la igualdad y la equidad entre los géneros para eliminar la violencia contra las mujeres;	Municipal
2	Transformar los modelos socioculturales de conducta de mujeres y hombres, incluyendo la formulación de programas y acciones de educación formales y no formales, en todos los niveles educativos y de instrucción,	Llevar a cabo, de acuerdo con el Sistema, programas de información a la población respecto de la violencia contra las mujeres;	Municipal
		Vigilar que los usos y costumbres de toda la sociedad no atenten contra los derechos humanos de las mujeres	Federal
		Coordinar la creación de Programas de reeducación y reinserción social con perspectiva de género para agresores de mujeres	Federal
		Promover, en coordinación con la Federación, programas y proyectos de atención, educación, capacitación, investigación y cultura de los derechos humanos de las mujeres y de la no violencia, de acuerdo con el Programa	Entidades Federativas

DIAGNÓSTICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO INTEGRANTE DE LOS GRUPOS QUE DAN SEGUIMIENTO A LOS PROCEDIMIENTOS DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

ID	Objetivos Artículo 38 LGAMVLV	Facultades y obligaciones	Orden de gobierno
3	con la finalidad de prevenir, atender y erradicar las conductas estereotipadas que permiten, fomentan y toleran la violencia contra las mujeres	Impulsar programas reeducativos integrales de los agresores	Entidades Federativas
		Apoyar la creación de programas de reeducación integral para los agresores;	Municipal
		Impulsar programas locales para el adelanto y desarrollo de las mujeres y mejorar su calidad de vida	Entidades Federativas
3	Educar y capacitar en materia de derechos humanos al personal encargado de la procuración de justicia, policías y demás funcionarios encargados de las políticas de prevención, atención, sanción y eliminación de la violencia contra las mujeres	Elaborar y aplicar protocolos especializados con perspectiva de género en la búsqueda inmediata de mujeres y niñas desaparecidas, para la investigación de los delitos de discriminación, feminicidio, trata de personas y contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual	Entidades Federativas
		Especializar a las y los agentes del Ministerio Público, peritos, personal que atiende a víctimas a través de programas y cursos permanentes	Entidades Federativas
		Promover, en coordinación con las entidades federativas, cursos de capacitación a las personas que atienden a víctimas;	Municipal
4	Educar y capacitar en materia de derechos humanos de las mujeres al personal encargado de la impartición de justicia, a fin de dotarles de instrumentos que les permita juzgar con perspectiva de género		Federal, Entidades Federativas y Municipios
5	Brindar los servicios especializados y gratuitos para la atención y protección a las víctimas, por medio de las autoridades y las instituciones públicas o privadas	Impulsar la formación y actualización de acuerdos interinstitucionales de coordinación entre las diferentes instancias de gobierno, de manera que sirvan de cauce para lograr la atención integral de las víctimas	Federal
		Coadyuvar con las instituciones públicas o privadas dedicadas a la atención de víctimas	Federal
		Fortalecer e impulsar la creación de las instituciones públicas y privadas que prestan atención a las víctimas;	Entidades Federativas
5		Las autoridades en el ámbito de sus respectivas competencias deberán prestar atención a las víctimas.	Federal, Entidades Federativas y Municipios
6	Fomentar y apoyar programas de educación pública y privada, destinados a concientizar a la sociedad sobre las causas y las consecuencias de la violencia contra las mujeres		Federal, Entidades Federativas y Municipios
7	Diseñar programas de atención y capacitación a víctimas que les permita participar plenamente en todos los ámbitos de la vida		Federal, Entidades Federativas y Municipios
8	Vigilar que los medios de comunicación no fomenten la violencia contra las mujeres y que favorezcan la erradicación de todos los tipos de violencia, para fortalecer el respeto a los derechos humanos y la dignidad de las mujeres	Vigilar que los medios de comunicación no promuevan imágenes estereotipadas de mujeres y hombres, y eliminen patrones de conducta generadores de violencia	Federal
9	Garantizar la investigación y la elaboración de diagnósticos	Promover y realizar investigaciones con perspectiva de género sobre las causas y las consecuencias de la violencia contra las mujeres	Federal



DIAGNÓSTICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO INTEGRANTE DE LOS GRUPOS QUE DAN SEGUIMIENTO A LOS PROCEDIMIENTOS DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

ID	Objetivos Artículo 38 LGAMVLV	Facultades y obligaciones	Orden de gobierno
	estadísticos sobre las causas, la frecuencia y las consecuencias de la violencia contra las mujeres, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas desarrolladas para prevenir, atender, sancionar y erradicar todo tipo de violencia	Evaluar y considerar la eficacia de las acciones del Programa, con base en los resultados de las investigaciones. Promover investigaciones sobre las causas y las consecuencias de la violencia contra las mujeres Revisar y evaluar la eficacia de las acciones, las políticas públicas, los programas estatales, con base en los resultados de las investigaciones	Federal Entidades Federativas Entidades Federativas
10	Publicar semestralmente la información general y estadística sobre los casos de violencia contra las mujeres para integrar el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres	Integrar el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres Proporcionar a las instancias encargadas de realizar estadísticas, la información necesaria para la elaboración de éstas; Crear un registro público sistemático de los delitos cometidos en contra de mujeres	Federal Entidades Federativas Entidades Federativas
11	Promover la inclusión prioritaria en el Plan Nacional de Desarrollo de las medidas y las políticas de gobierno para erradicar la violencia contra las mujeres	Garantizar una adecuada coordinación entre la Federación, las entidades federativas, la Ciudad de México y los municipios, con la finalidad de erradicar la violencia contra las mujeres; Ejecutar medidas específicas, que sirvan de herramientas de acción para la prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres en todos los ámbitos, en un marco de integralidad y promoción de los derechos humanos	Federal Federal
12	Promover la cultura de denuncia de la violencia contra las mujeres en el marco de la eficacia de las instituciones para garantizar su seguridad y su integridad		Federal, Entidades Federativas y Municipios
13	Diseñar un modelo integral de atención a los derechos humanos y ciudadanía de las mujeres que deberán instrumentar las instituciones, los centros de atención y los refugios que atiendan a víctimas	Colaborar con las instituciones del Sistema en el diseño y evaluación del modelo de atención a víctimas en los refugios Impulsar y apoyar la creación, operación o fortalecimiento de los refugios para las víctimas conforme al modelo de atención diseñado por el Sistema; Apoyar la creación, operación o el fortalecimiento de refugios para las víctimas, sus hijas e hijos.	Federal Entidades Federativas Municipal

Fuente: CNDH, con base en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, con fecha de corte 12 de noviembre de 2019.

Como se observa, **un buen número de las facultades y obligaciones señaladas en el cuadro anterior, son consideradas en los procedimientos AVGM, perdiendo de vista que, con base en lo señalado en la LGAMVLV, tendrían que implementarse de manera permanente, con o sin Alerta, por los tres órdenes de gobierno.** Lo anterior ha derivado en lo siguiente.⁶²

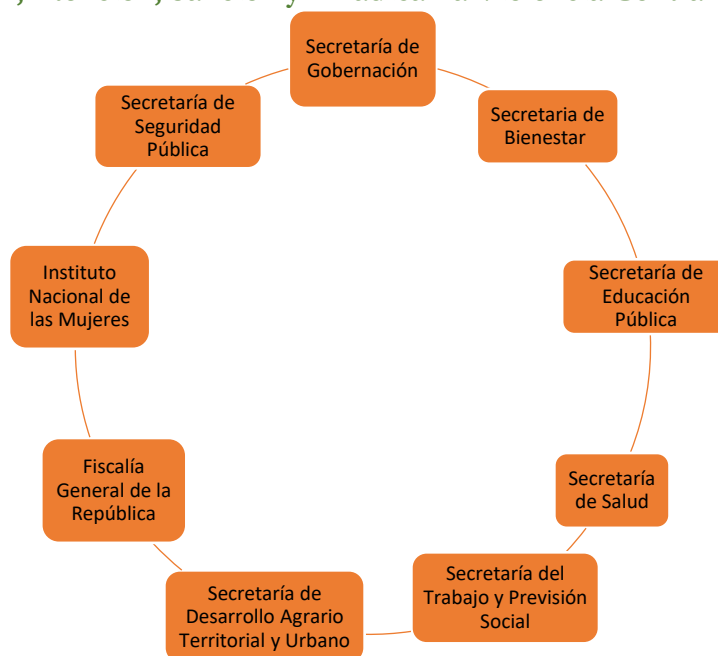
⁶² Vale la pena señalar que, con base en lo establecido en la LGAMVLV, se debe asignar el presupuesto suficiente para su implementación, tal y como se señaló en el apartado anterior, así como al principio de la presente sección.

DIAGNÓSTICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO INTEGRANTE DE LOS GRUPOS QUE DAN SEGUIMIENTO A LOS PROCEDIMIENTOS DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

- Que los Informes Estatales entregados para atender los procedimientos AVGM, incluyan todo el cúmulo de actividades que han venido realizando en atención a la LGAMVLV, dejando ver que no se generaron ni implementaron acciones emergentes, focalizadas y específicas en atención al procedimiento AVGM, atendiendo en particular la violencia feminicida o al agravio comparado.
- Que a partir del procedimiento AVGM se comiencen a implementar las acciones que se deberían haber puesto en marcha previo al procedimiento AVGM, en atención a la LGAMVLV.

Con independencia del cuadro anterior, la Ley también otorga facultades específicas para el cumplimiento de los objetivos del Programa y el Sistema a las siguientes Instancias: Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Bienestar, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Fiscalía General de la República e Instituto Nacional de las Mujeres.

Esquema 6. Secretarías e Instituciones con facultades específicas en materia de Prevención, Atención, Sanción y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres



Fuente: CNDH, con base en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, con fecha de corte 12 de noviembre de 2019.

Por otra parte, se establecen también obligaciones específicas para las **autoridades y poderes tanto a nivel Federal como de las Entidades Federativas**, para la erradicación de la violencia en los ámbitos familiar, laboral y docente, comunitario e institucional.



DIAGNÓSTICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO INTEGRANTE DE LOS GRUPOS QUE DAN SEGUIMIENTO A LOS PROCEDIMIENTOS DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

Es de destacar que se incluyen para el ámbito laboral y docente, obligaciones para los casos de hostigamiento y acoso sexual. Dichas disposiciones se señalan en la siguiente tabla:

Tabla 12. Acciones específicas para la erradicación de la violencia en los ámbitos; familiar, laboral y docente, comunitario e institucional

ÁMBITO	OBJETIVOS	AUTORIDADES RESPONSABLES	ACCIONES
FAMILIAR Artículos 8 y 9	Contribuir a la erradicación de la violencia contra las mujeres dentro de la familia.	Federación, las entidades federativas, la Ciudad de México y los municipios, en los modelos de atención, prevención y sanción de la violencia	I. Proporcionar atención, asesoría jurídica y tratamiento psicológico especializados y gratuitos a las víctimas, que favorezcan su empoderamiento y reparen el daño causado por dicha violencia; II. Brindar servicios reeducativos integrales, especializados y gratuitos al Agresor para erradicar las conductas violentas a través de una educación que elimine los estereotipos de supremacía masculina, y los patrones machistas que generaron su violencia; III. Evitar que la atención que reciban la Víctima y el Agresor sea proporcionada por la misma persona y en el mismo lugar. En ningún caso podrán brindar atención, aquellas personas que hayan sido sancionadas por ejercer algún tipo de violencia; IV. Evitar procedimientos de mediación o conciliación, por ser inviables en una relación de sometimiento entre el Agresor y la Víctima; V. Favorecer la separación y alejamiento del Agresor con respecto a la Víctima, y VI. Favorecer la instalación y el mantenimiento de refugios para las víctimas y sus hijas e hijos; la información sobre su ubicación será secreta y proporcionarán apoyo psicológico y legal especializados y gratuitos. Las personas que laboren en los refugios deberán contar con la cédula profesional correspondiente a la especialidad en que desarrollen su trabajo. En ningún caso podrán laborar en los refugios personas que hayan sido sancionadas por ejercer algún tipo de violencia.
		Poderes Legislativos, Federal y Locales	I. Tipificar el delito de violencia familiar, que incluya como elementos del tipo los contenidos en la definición prevista en el artículo 7 de esta ley; II. Establecer la violencia familiar como causal de divorcio, de pérdida de la patria potestad y de restricción para el régimen de visitas, así como impedimento para la guarda y custodia de niñas y niños; III. Disponer que cuando la pérdida de la patria potestad sea por causa de violencia familiar y/o incumplimiento de obligaciones alimentarias o de crianza, no podrá recuperarse la misma, y IV. Incluir como parte de la sentencia, la condena al Agresor a participar en servicios reeducativos integrales, especializados y gratuitos.
LABORAL Y DOCENTE Artículo 14 y 15		Las entidades federativas y la Ciudad de México, tomarán en consideración	I. Establecer las políticas públicas que garanticen el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia en sus relaciones laborales y/o de docencia; II. Fortalecer el marco penal y civil para asegurar la sanción a quienes hostigan y acosan; III. Promover y difundir en la sociedad que el hostigamiento sexual y el acoso sexual son delitos, y

DIAGNÓSTICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO INTEGRANTE DE LOS GRUPOS QUE DAN SEGUIMIENTO A LOS PROCEDIMIENTOS DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

			IV. Diseñar programas que brinden servicios reeducativos integrales para víctimas y agresores.
		Los tres órdenes de gobierno deberán , para efectos del hostigamiento o acoso sexual:	I. Reivindicar la dignidad de las mujeres en todos los ámbitos de la vida; II. Establecer mecanismos que favorezcan su erradicación en escuelas y centros laborales privados o públicos, mediante acuerdos y convenios con instituciones escolares, empresas y sindicatos; III. Crear procedimientos administrativos claros y precisos en las escuelas y los centros laborales, para sancionar estos ilícitos e inhibir su comisión. IV. En ningún caso se hará público el nombre de la víctima para evitar algún tipo de sobrevivictimización o que sea bofetada o presionada para abandonar la escuela o trabajo; V. Para los efectos de la fracción anterior, deberán sumarse las quejas anteriores que sean sobre el mismo hostigador o acosador, guardando públicamente el anonimato de la o las quejas; VI. Proporcionar atención psicológica y legal, especializada y gratuita a quien sea víctima de hostigamiento o acoso sexual, y VII. Implementar sanciones administrativas para los superiores jerárquicos del hostigador o acosador cuando sean omisos en recibir y/o dar curso a una queja.
COMUNITARIA Artículo 17	Garantizar a las mujeres la erradicación de la violencia en la comunidad	El Estado mexicano, garantizará la erradicación de la violencia a través de:	I. La reeducación libre de estereotipos y la información de alerta sobre el estado de riesgo que enfrentan las mujeres en una sociedad desigual y discriminatoria; II. El diseño de un sistema de monitoreo del comportamiento violento de los individuos y de la sociedad contra las mujeres, y III. El establecimiento de un banco de datos sobre las órdenes de protección y de las personas sujetas a ellas, para realizar las acciones de política criminal que correspondan y faciliten el intercambio de información entre las instancias.
INSTITUCIONAL Artículo 20	Asegurar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.	Los tres órdenes de gobierno deberán	Para cumplir con su obligación de garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, los tres órdenes de gobierno deben prevenir, atender, investigar, sancionar y reparar el daño que les inflige.

Fuente: CNDH, con base en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, con fecha de corte 12 de noviembre de 2019.

Finalmente, en el siguiente cuadro se agrupan por orden de gobierno, aquellas facultades que se relacionan directamente con la actuación de cada uno respecto de la implementación de la Política Nacional Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, del Sistema y la elaboración e implementación del Programa en la misma materia.



DIAGNÓSTICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO INTEGRANTE DE LOS GRUPOS QUE DAN SEGUIMIENTO A LOS PROCEDIMIENTOS DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

Tabla 13. Facultades y obligaciones específicas por nivel de gobierno, para la implementación de la Política Nacional Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres

FEDERACIÓN ARTÍCULO 41, LGAMVLV	ENTIDADES FEDERATIVAS ARTÍCULO 49, LGAMVLV	MUNICIPIOS ARTÍCULO 50, LGAMVLV
I. Garantizar el ejercicio pleno del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia; II. Formular y conducir la política nacional integral desde la perspectiva de género para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres; III. Vigilar el cabal cumplimiento de la presente ley y de los instrumentos internacionales aplicables; IV. Elaborar, coordinar y aplicar el Programa a que se refiere la ley, auxiliándose de las demás autoridades encargadas de implementar el presente ordenamiento legal; XII. Celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia; XVII. Rendir un informe anual sobre los avances del Programa, ante el H. Congreso de la Unión; XIX. Desarrollar todos los mecanismos necesarios para el cumplimiento de la presente ley, y XX. Las demás que le confieran esta ley u otros ordenamientos aplicables.	I. Instrumentar y articular sus políticas públicas en concordancia con la política nacional integral desde la perspectiva de género para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres; II. Ejercer sus facultades reglamentarias para la aplicación de la presente ley; III. Coadyuvar en la adopción y consolidación del Sistema; IV. Participar en la elaboración del Programa; VI. Integrar el Sistema Estatal de Prevención, Erradicación y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e incorporar su contenido al Sistema; IX. Proveer de los recursos presupuestarios, humanos y materiales, en coordinación con las autoridades que integran los sistemas locales, a los programas estatales y el Programa; XIV. Rendir un informe anual sobre los avances de los programas locales; XVII. Impulsar la participación de las organizaciones privadas dedicadas a la promoción y defensa de los derechos humanos de las mujeres, en la ejecución de los programas estatales; XX. Impulsar reformas, en el ámbito de su competencia, para el cumplimiento de los objetivos de la presente ley, así como para establecer como agravantes los delitos contra la vida y la integridad	I. Instrumentar y articular, en concordancia con la política nacional y estatal, la política municipal orientada a erradicar la violencia contra las mujeres; II. Coadyuvar con la Federación y las entidades federativas, en la adopción y consolidación del Sistema; IV. Ejecutar las acciones necesarias para el cumplimiento del Programa; VIII. Participar y coadyuvar en la prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres; X. Celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia, y XI. La atención de los demás asuntos que en materia de violencia contra las mujeres que les conceda esta ley u otros ordenamientos legales.

DIAGNÓSTICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO INTEGRANTE DE LOS GRUPOS QUE DAN SEGUIMIENTO A LOS PROCEDIMIENTOS DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

FEDERACIÓN ARTÍCULO 41, LGAMVLV	ENTIDADES FEDERATIVAS ARTÍCULO 49, LGAMVLV	MUNICIPIOS ARTÍCULO 50, LGAMVLV
	cuando estos sean cometidos contra mujeres, por su condición de género; XXI. Celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia; XXV. Las demás aplicables a la materia, que les conceda la ley u otros ordenamientos legales. Las autoridades federales, harán las gestiones necesarias para propiciar que las autoridades locales reformen su legislación, para considerar como agravantes los delitos contra la vida y la integridad corporal cometidos contra mujeres.	

Fuente: CNDH, con base en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, con fecha de corte 12 de noviembre de 2019

3.3.4 Órdenes de Protección y Alerta de Violencia de Género Contra las Mujeres

Finalmente, la LGAMVLV establece actos y acciones de carácter urgente/emergente a través de los cuales se busca salvaguardar los derechos de las mujeres que se encuentran en situación de violencia; las órdenes de protección y la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres. La primera de protección individual y la segunda de protección colectiva⁶³.

Es importante señalar que para la implementación de dichos **mecanismos emergentes se señalan las situaciones específicas bajo las cuales ha de ser puestas en marcha.**

En su artículo 27, define a las órdenes de protección en los siguientes términos:

Las órdenes de protección: Son actos de protección y de urgente aplicación en función del interés superior de la Víctima y son fundamentalmente precautorias y cautelares.

⁶³ Respecto a la protección colectiva, es importante tener en cuenta la tesis aislada Tesis: XIII.T.A.8 A (10a.), en la que se resuelve sobre la acreditación del interés legítimo como integrante de un colectivo indeterminado o difuso, en el amparo contra la omisión solicitud de la declaratoria de alerta de violencia de género contra las mujeres, en Oaxaca. Tesis XIII.T.A.8 A (10*), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. IV, octubre de 2017, p. 2405. Disponible en <https://bit.ly/32QtZ20> Fecha de consulta: 13 de noviembre de 2019.

DIAGNÓSTICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO INTEGRANTE DE LOS GRUPOS QUE DAN SEGUIMIENTO A LOS PROCEDIMIENTOS DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

Deberán otorgarse por la autoridad competente, inmediatamente que conozcan de hechos probablemente constitutivos de infracciones o delitos que impliquen violencia contra las mujeres.

Las órdenes de protección, pueden ser; de emergencia, preventivas y de naturaleza civil. Y estas podrán otorgarse ante hechos probablemente constitutivos de delitos que implique violencia contra las mujeres.

Mientras que el artículo 22, se define la alerta de violencia de género como:

Alerta de violencia de género: Es el conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado, ya sea ejercida por individuos o por la propia comunidad.

En el caso de la AVGM, como se ha señalado, se constituye como un mecanismo temporal, focalizado y de emergencia que se implementa ante un contexto de violencia feminicida o agravio comparado, que como se mostró en este apartado, no puede pensarse de manera aislada a todo lo que establece la LGAMVLV, expuesto en este apartado. Con base en lo anterior, **la CNDH recalca la necesidad de que se implemente de manera integral la LGAMVLV y evitar reproducir mensajes orientados a su descalificación.**



CONSIDERACIONES FINALES

Como se ha señalado a lo largo del presente documento, si bien las AVGM han logrado visibilizar el problema y la gravedad de la violencia contra las mujeres en el país, así como incorporar el tema en las agendas estatales y municipales, **el mecanismo AVGM, por sí mismo, es insuficiente para hacer frente a los feminicidios, a la violencia feminicida y a la problemática de acceso a la justicia para las mujeres**, lo cual no significa que no haya resultado útil y que deba descontinuarse. **Por el contrario, como se mostró, existen elementos contemplados en la LGAMVLV que deben implementarse para así recuperar el carácter emergente, temporal y focalizado del mecanismo AVGM en atención a la violencia feminicida o a una situación de Agravio Comparado, con el presupuesto suficiente para dicho fin.**

Siguiendo con lo anterior, como se mostró en este documento, el abordaje exhaustivo de la LGAMVLV, da cuenta del establecimiento de una estrategia integral para hacer frente a la violencia contra las mujeres a través de varios elementos, que en suma se constituirían como una Política de Estado para combatir la violencia contra las mujeres. Como se analizó, la LGAMVLV plantea la **Política Nacional Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres**. Adicionalmente, contempla como instrumentos: **el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la violencia contra las Mujeres**, así como el **Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres**; y también, establece dos mecanismos de actuación; la **Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres y las Órdenes de Protección**. Asimismo, establece obligaciones puntuales para distintas instancias, contemplando también a los 3 órdenes de gobierno: **Federación, Estados y Municipios**.

Si bien la LGAMVLV ofrece un marco normativo, jurídico y de acción, para la puesta en marcha de los instrumentos y mecanismos que contempla, y con ello, garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, en los hechos, **la AVGM ha sido el mecanismo que principalmente se ha atendido**, dejando de lado la implementación efectiva del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la violencia contra las Mujeres, del Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres; y también, de la ejecución eficaz de las Órdenes de Protección como mecanismos de protección para las mujeres, a la vez que **los Municipios recientemente comienzan a incorporarse en las tareas vinculadas a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, como resultado de lo establecido en las AVGM**.

En este sentido, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, considera que prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, incluyendo la violencia feminicida, requiere, mínimamente, la implementación integral de los instrumentos y mecanismos que la Ley

DIAGNÓSTICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO INTEGRANTE DE LOS GRUPOS QUE DAN SEGUIMIENTO A LOS PROCEDIMIENTOS DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia contempla, con la intervención coordinada de los 3 poderes y órdenes de gobierno, así como de presupuestos suficientes.

Respecto al tema del presupuesto, desde el 2011, el Centro de Estudios para el Logro de la Igualdad de Género, documentó una reducción del gasto etiquetado para la atención de la violencia contra las mujeres en el Anexo 13 *Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres*. Pues en ese año, ese rubro representó solamente el 5% del total del gasto etiquetado para la igualdad entre mujeres y hombres.

Es un hecho, que los recursos públicos para la atención a la violencia de género, en lugar de incrementarse, han disminuido año con año en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Pero en el ámbito estatal y local, la falta de recursos es crítica y demuestra la escasa voluntad política de los tomadores de decisiones por asignar recursos para la atención de la violencia de género.

Adicionalmente, a través del seguimiento a los procedimientos de Alerta de Género, se ha podido constatar que en la mayoría de las entidades con procedimiento de AVGM, no se prevé presupuesto con perspectiva de género, y tampoco para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia. Aunado a que **la mayoría de las instituciones en las entidades sostienen sus acciones para atender la violencia contra las mujeres, del presupuesto federal incluido en el Anexo 13**. La ausencia de la planeación del presupuesto con perspectiva de género y para acciones relacionadas con la violencia contra las mujeres, da cuenta de una de las dificultades centrales para atender el problema.

Asimismo, también se ha observado que, en algunas entidades, se asigna presupuesto para llevar a cabo acciones en materia de combate a la violencia contra las mujeres, y éstas se implementan de manera insuficiente, deficiente e incluso, en algunos casos, no se implementan. Como ejemplo de lo anterior, se encuentra el caso de Puebla, entidad en que el presupuesto asignado para la elaboración del Diagnóstico de Violencia contra las Mujeres, no se ejerció. Situación que en su momento la CNDH señaló en su voto razonado para argumentar que la Declaratoria de Alerta era necesaria desde el año 2017⁶⁴.

En este mismo sentido, algunas instituciones estatales orientadas a atender la violencia contra las mujeres, en ocasiones logran un aumento en el presupuesto que se les asigna, no obstante, se emplea para mantenimiento de la nómina, y no necesariamente para la implementación de proyectos diseñados en el marco de la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (como en el caso de Nayarit). Asimismo, de acuerdo con los Informes de los Grupos de Trabajo, se identifican 14 entidades donde se incluyó como una conclusión “etiquetar mayor presupuesto con perspectiva de género con la finalidad de fortalecer a las instituciones encargadas de la atención y procuración de justicia para las mujeres en situación de violencia, tanto estatales como municipales”.

Al respecto, las entidades donde se recomendó etiquetar mayor presupuesto son las siguientes:

⁶⁴ Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/240412/Voto_Razonado_CNDH.pdf



DIAGNÓSTICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO INTEGRANTE DE LOS GRUPOS QUE DAN SEGUIMIENTO A LOS PROCEDIMIENTOS DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

1. Chiapas 2. Colima 3. Morelos 4. Nayarit 5. Puebla 6. Querétaro 7. Quintana Roo 8. San Luis Potosí 9. Sinaloa 10. Sonora 11. Tabasco 12. Tlaxcala 13. Veracruz 14. Zacatecas.

Por lo anterior, se considera necesario que a nivel estatal se planee, solicite y ejerza con transparencia el presupuesto para fortalecer a las instituciones encargadas de la violencia contra las mujeres, así como emplear criterios de género en la totalidad del presupuesto que se ejerza, atendiendo al imperativo de transversalizar la perspectiva de género en el país.



ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Brecha de género de la población ocupada según ingreso por entidad federativa	32
Tabla 2. Asesinatos de Mujeres, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.....	46
Tabla 3. Presuntas víctimas de feminicidio y presuntas víctimas mujeres de homicidio doloso menores de 15 años a nivel nacional por medio de comisión de 2015 a septiembre de 2019.....	54
Tabla 4. Estado de los procedimientos de AVGM.....	70
Tabla 5. Iniciativas presentadas en la XLIV Legislatura que se encuentran en trámite sobre el procedimiento de AVGM	74
Tabla 6. Porcentaje del gasto etiquetado del Anexo 13 para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres	82
Tabla 7. Porcentaje del gasto etiquetado del Anexo 13 para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres	83
Tabla 8. Programa presupuestarios y montos para acciones relacionadas a la erradicación de la violencia de género para el periodo 2016-2018:.....	83
Tabla 9. Porcentaje del gasto etiquetado del Anexo 13 para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres PEF 2019 y Proyecto de Presupuesto de Egresos 2020	85
Tabla 11. Objetivos del Programa Integral Para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres vinculados a las obligaciones de los tres niveles de gobierno	92
Tabla 12. Acciones específicas para la erradicación de la violencia en los ámbitos; familiar, laboral y docente, comunitario e institucional.....	96
Tabla 13. Facultades y obligaciones específicas por nivel de gobierno, para la implementación de la Política Nacional Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres	98

Índice de gráficos

Gráfico 1. Porcentaje de la población que considera que se cumple el principio de igualdad en la escuela.....	20
Gráfico 2. Porcentaje de hombres y mujeres que consideran que se ha respetado mucho o bastante su derecho a la salud.....	21

Gráfico 3. Porcentaje de mujeres y hombres que opinan sobre la generación de violencia contra las mujeres por parte de los medios de comunicación	22
Gráfico 4. Porcentaje de mujeres y hombres que opinan cual medio de comunicación genera más violencia contra las mujeres	22
Gráfico 5. Porcentaje de población que opina sobre opciones de vida familiar	25
Gráfico 6. Carga total de trabajo en horas a la semana, por sexo según tipo de trabajo ...	28
Gráfico 7. Brecha de género de población sin ingresos económicos propios por entidad federativa	29
Gráfico 8. Porcentaje de mujeres mayores de 15 años que han experimentado violencia sexual en el ámbito comunitario	34
Gráfico 9. Porcentaje de maternidad en niñas menores de 15 años	36
Gráfico 10. Registro de defunciones de mujeres por homicidio, INEGI	45
Gráfico 11. Presuntos delitos de abuso sexual, registrados por entidad federativa en 2015 a septiembre de 2019	48
Gráfico 12. Presuntos delitos de violación simple, registrados por entidad federativa en 2015 a septiembre de 2019	49
Gráfico 13. Presuntos delitos de violación equiparada, registrados por entidad federativa en 2015 a septiembre de 2019	50
Gráfico 14. Porcentaje de mujeres mayores de 15 años que señalaron haber vivido al menos un incidente de violencia antes de los 15 años a nivel nacional	51
Gráfico 15. Presuntas víctimas de feminicidio y presuntas víctimas mujeres de homicidio doloso menores de 15 años a nivel nacional por medio de comisión de 2015 a septiembre de 2019	55
Gráfico 16. Presuntas víctimas y presuntos delitos cometidos contra mujeres en el Estado de México en 2015 y 2018	56
Gráfico 17. Presuntas víctimas y presuntos delitos contra mujeres cometidos en Morelos en 2015 y 2018	57
Gráfico 18. Presuntas víctimas y presuntos delitos cometidos contra mujeres en Michoacán en 2016 y 2018	58
Gráfico 19. Presuntas víctimas y presuntos delitos cometidos contra mujeres en Veracruz en 2016 y 2018	59
Gráfico 20. Presuntas víctimas y presuntos delitos cometidos contra mujeres en San Luis Potosí en 2017 y 2018	60

Gráfico 21. Presuntas víctimas y presuntos delitos cometidos contra mujeres en Guerrero en 2017 y 2018	61
Gráfico 22. Presuntas víctimas y presuntos delitos cometidos contra mujeres en Zacatecas en 2018 y a septiembre de 2019.....	62
Gráfico 23. Presuntas víctimas y presuntos delitos cometidos contra mujeres en Jalisco en 2018 y a septiembre de 2019	63
Gráfico 24. Presuntas víctimas y presuntos delitos cometidos contra mujeres en Puebla en 2016 y 2018.....	64
Gráfico 25. Presuntas víctimas y presuntos delitos cometidos contra mujeres en Sonora en 2015 y 2018.....	65
Gráfico 26. Presuntas víctimas y presuntos delitos cometidos contra mujeres en la Ciudad de México en 2017 y 2018.....	66

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1. Índice de Desarrollo Relativo al Género (IDG), nueva metodología	16
Mapa 2. Porcentaje de mujeres casadas o unidas que respondieron afirmativamente al preguntarles si las mujeres eran las que debían ser responsables del cuidado de las y los hijos, de las personas enfermas y adultos mayores	17
Mapa 3. Porcentaje de mujeres casadas que afirman que las mujeres tienen derechos a salir a divertirse de noche solas	18
Mapa 4. Porcentaje de la percepción de inseguridad de las mujeres de 15 y 29 años en el transporte y en espacios públicos	19
Mapa 5. Porcentaje de población en situación de pobreza en México	24
Mapa 6. Horas promedio a la semana por mujeres para cuidar y/o atender sin pago por entidad federativa.....	27
Mapa 7. Población femenina que no recibe ingreso por entidad federativa	30
Mapa 8. Porcentaje de mujeres que reciben hasta un salario mínimo por entidad federativa	31
Mapa 9. Porcentaje de maternidad de niñas menores de 15 años	37
Mapa 10. Porcentaje de mujeres que declararon haber padecido al menos un incidente de violencia en la infancia hasta antes de cumplir 15 años	53

ÍNDICE DE ESQUEMAS

Esquema 1. Mujeres mayores de 15 años que experimentaron algún incidente de violencia en su infancia a nivel nacional	52
Esquema 2. Procedimiento de AVGM	69
Esquema 3. Estructura de la Política Nacional Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.	89
Esquema 4. Ejes de Acción de la Política Nacional Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres	90
Esquema 5. Integración del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres	91
Esquema 6. Secretarías e Instituciones con facultades específicas en materia de Prevención, Atención, Sanción y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres	95



BIBLIOGRAFÍA

- ACNUDH, *Los estereotipos de género y su utilización*. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/Issues/Women/WRGS/Pages/GenderStereotypes.aspx>
Fecha de consulta 15 de noviembre de 2019.
- CEDAW, *Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México*. Disponible en: <https://bit.ly/2MFBMN4> Fecha de consulta: 8 de septiembre de 2019.
- CEPAL, *Entender la pobreza desde la perspectiva de género*, 2004. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5918/1/S0400008_es.pdf
Fecha de consulta: 14 de noviembre de 2019.
- CIDH, *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas*, punto 124. Disponible en: <https://bit.ly/2f6JoXW> Fecha de consulta: 7 de septiembre de 2019.
- , *Principales preocupaciones sobre la situación de las mujeres que presenta la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ante el Comité de la CEDAW, derivadas del Noveno Informe Periódico de México (70º Periodo de Sesiones, del 2 al 20 de julio de 2018)*. Disponible en <https://bit.ly/31Kg0dL>
Fecha de consulta: 8 de septiembre de 2019.
- CNDH y Universidad Autónoma Metropolitana- Iztapalapa, *Diagnóstico Nacional de Acceso a la Justicia y Violencia Feminicida*, México, 2016.
- CNDH, *Atlas de Igualdad y Derechos Humanos*. Disponible en: <https://gis.cndh.org.mx/portal/apps/webappviewer/index.html?id=9812c83ac42d40299089c6a19da24f69> Fecha de consulta: 15 de noviembre de 2019.
- , *Diagnóstico de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como integrante de los grupos de trabajo que dan seguimiento a los procedimientos de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres 2017*. Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Informes/Especiales/Diagnostico-AVGM.pdf> Fecha de consulta: 04 de noviembre de 2019.
- , *Encuesta de Igualdad y No Discriminación de la CNDH, 2018*.
- , *Las órdenes de protección y el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. Panorama Nacional 2018*. Disponible en: <https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Publicaciones/OPDMVLV.pdf>
Fecha de consulta: 04 de noviembre de 2019.
- , Principales recomendaciones sobre la situación de las mujeres que presenta la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ante el Comité de la CEDAW derivadas del noveno

DIAGNÓSTICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO INTEGRANTE DE LOS GRUPOS QUE DAN SEGUIMIENTO A LOS PROCEDIMIENTOS DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

- informe periódico de México (70° período de sesiones, del 2 al 20 de julio del 2018). Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Informe-CEDAW-2018.pdf> Fecha de consulta: 04 de noviembre de 2019.
- , *Recomendación 044/1998.* Disponible en: <http://www.campoalgodonero.org.mx/sites/default/files/documentos/Recomendaci%C3%B3n%2044:98%20CNDH.pdf> Fecha de consulta: 2 de octubre de 2019.
- CorteIDH, *Caso de la masacre de las Dos Erres vs Guatemala, Sentencia de 24 de noviembre de 2009 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas).* Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_211_esp.pdf Fecha de consulta: 3 de octubre de 2019.
- , *Caso González y Otras ("Campo Algodonero") vs. México, Sentencia de 16 de noviembre de 2009 (Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas).* Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf Fecha de consulta: 30 de septiembre de 2019.
- Comité de la CEDAW, *Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México.* Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/igualdad-genero/2018-11/observaciones_finales.pdf Fecha de consulta: 14 de noviembre de 2019.
- ESTÉVEZ Ariadna y VÁZQUEZ Daniel [Coords.], *Derechos humanos y transformación política en contextos de violencia*, UNAM-FLACSO México, 2015.
- Gobierno de la República Mexicana, *Estrategia Nacional para Prevenir el Embarazo Adolescente.* Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/232826/ENAPEA_0215.pdf Fecha de consulta: 15 de noviembre de 2019.
- Grupo de trabajo, *Dictamen sobre la implementación de las propuestas contenidas en las conclusiones del informe emitido por el grupo de trabajo conformado para atender la solicitud de alerta de violencia de género contra las mujeres por agravio comparado para el Estado de Veracruz.* Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/280331/Dictamen_AVGMAC_Veracruz.pdf Fecha de consulta: 15 de noviembre de 2019.
- Grupo de Trabajo, *Dictamen sobre la implementación de las propuestas contenidas en las conclusiones del Informe emitido por el Grupo de Trabajo conformado para atender la solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para la Ciudad de México (2019).* Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/467815/Dictamen_GT_SAVGM_CDMX.pdf Fecha de consulta: 15 de noviembre de 2019.
- INEGI, *Cuenta Satélite del Trabajo No Remunerado de los Hogares de México, 2017.*



DIAGNÓSTICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO INTEGRANTE DE LOS GRUPOS QUE DAN SEGUIMIENTO A LOS PROCEDIMIENTOS DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

-----, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) (2016-2019)*. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/temas/empleo/default.html#Tabulados> Fecha de consulta: 15 de noviembre de 2019.

-----, *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2016 (ENDIREH), Tabulados básicos* XI. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/endireh/2016/default.html#Tabulados> Fecha de consulta: 29 de octubre de 2019.

-----, *Microdatos de la Encuesta Intercensal 2015*.

-----, *Mortalidad Defunciones por Homicidio*. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est#> Fecha de consulta: 12 de noviembre de 2019.

LAGARDE Y DE LOS RÍOS, Marcela, “El feminicidio, delito contra la humanidad”, en *Feminicidio, justicia y derecho*, Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México 2005.

MESCVI, OEA, *Ley modelo interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la muerte violenta de mujeres (Femicidio/Feminicidio)*, 2018.

Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, *Población sin ingresos propios por sexo*. Disponible en: <https://oig.cepal.org/es/indicadores/poblacion-sin-ingresos-propios-sexo> Fecha de consulta: 15 de noviembre de 2019.

ONU Mujeres, *Las mujeres y los medios de difusión, 2018*. Disponible en: <https://beijing20.unwomen.org/es/in-focus/media> Fecha de consulta: 14 de noviembre de 2018.

PNUD, *Índice de Desigualdad de Género*. Disponible en: <http://hdr.undp.org/en/content/%C3%ADndice-de-desigualdad-de-g%C3%A9nero> Fecha de consulta: 14 de noviembre de 2019.

Red-DESC, *Los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres*, Folleto informativo sobre los DESC de las mujeres. Disponible en: <http://www.oda-alc.org/documentos/1374530674.pdf> Fecha de consulta: 14 de noviembre de 2019.

RUSELL, Diana E.H., “Definición de feminicidio y conceptos relacionados”, en *Feminicidio, justicia y derecho*, Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México 2005.

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Información sobre violencia contra las mujeres. Incidencia delictiva y llamadas de emergencia 9-1-1. Centro Nacional de Información*.



DIAGNÓSTICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO INTEGRANTE DE LOS GRUPOS QUE DAN SEGUIMIENTO A LOS PROCEDIMIENTOS DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

- Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1n-fC8tMPcIxCuaCMEFoPoO9LnVzFCKu8/view> Fecha de consulta: 4 de noviembre de 2019.
- , *Instrumento para el Registro, Clasificación y Reporte de los Delitos y las Víctimas CNSP/38/15 Manual de llenado.* Disponible en: http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/Manual_Nuevo_Instrumento.pdf Fecha de consulta: 14 de noviembre de 2019.
- , *Incidencia delictiva, Víctimas y unidades robadas, nueva metodología, víctimas del fueron común 2015-2019.* Disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/victimas-nueva-metodologia?state=published> Fecha de consulta: 13 de noviembre de 2019.
- , *Incidencia delictiva.* Disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-87005?idiom=es> Fecha de consulta: 13 de noviembre de 2019.
- , *Víctimas 2015-2019,* en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/victimas-nueva-metodologia?state=published> Fecha de consulta: 14 de noviembre de 2019.
- TOLEDO VÁSQUEZ, Patsilí, *Feminicidio*, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, (OACNUDH), 2009, México.
- UNESCO, *Alfabetización.* Disponible en: <https://es.unesco.org/themes/alfabetizacion> Fecha de consulta: 15 de noviembre de 2019.
- Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en Materia de la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres.* Disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/04/asun_3869350_2019_0429_1556056599.pdf Fecha de consulta: 13 de noviembre de 2019.
- Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, suscrita por diputadas de la Comisión de Igualdad de Género.* Disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/04/asun_3871939_2019_0429_1556226208.pdf Fecha de consulta: 13 de noviembre de 2019.
- Nota Informativa 046,* Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputadas y Diputados. Disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2018/notacefp0462018.pdf> Fecha de consulta: 15 de noviembre de 2019.



DIAGNÓSTICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO INTEGRANTE DE LOS GRUPOS QUE DAN SEGUIMIENTO A LOS PROCEDIMIENTOS DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

Normativa consultada

Código Penal Federal. Disponible en:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9_081119.pdf Fecha de consulta 15 de noviembre de 2019.

Ley General de Acceso de las Mujeres a Una vida Libre de Violencia. Disponible en:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV_130418.pdf Fecha de consulta: 15 de noviembre de 2019.

Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Disponible en <https://n9.cl/21d7> Fecha de consulta: 14 de noviembre de 2019.

