CNDH
MÉXICO

Las órdenes de protección y el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia

(Panorama nacional 2018)

Las órdenes de protección y el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia (Panorama nacional 2018)

Presidente
Luis Raúl González Pérez

Consejo Consultivo
Mariclaire Acosta Urquidi
María Ampudia González
Alberto Manuel Athié Gallo
Michael William Chamberlin Ruiz
Angélica Cuéllar Vázquez
Mónica González Contró
David Kershenobich Stalnikowitz
Carmen Moreno Toscano
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
Secretaria 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

Coordinación General
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
Perla Myrell Méndez Soto
Elizabeth Pérez Gómez
Mariana Hernández Nolasco

Las órdenes de protección y el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia (Panorama nacional 2018)

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN **4**

1. REFERENTES NORMATIVOS Y CONCEPTUALES SOBRE LAS ÓRDENES DE PROTECCIÓN **6**

1.1 El Derecho a una vida libre de violencia 6
1.2 La violencia contra las mujeres, ámbitos, tipos y modalidades 9
1.3 Escalada y ciclo de la violencia 20
1.4 Instrumentos Internacionales y las órdenes de protección 24
1.5 Marco nacional y las órdenes de protección 34

2. EL CONTEXTO SOBRE LAS ÓRDENES DE PROTECCIÓN EN MÉXICO **41**

2.1 Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2016 41
2.2 Presuntos delitos de violencia familiar, 2015 a octubre de 2018 44
2.3 Registro de Órdenes de Protección 45
2.4 Las órdenes de protección en los procedimientos de Alerta de Violencia de Género en contra de las Mujeres 60

3. LA REVISIÓN DE LAS ÓRDENES DE PROTECCIÓN **73**

3.1 Consideraciones preliminares para el análisis 73
3.2 El panorama general de las órdenes de protección 75
Tipos de órdenes de protección regulados *76*
¿Cuáles son los hechos considerados para otorgar las órdenes de protección? *81*
¿Quién puede solicitar las órdenes de protección? *84*
¿Ante quién se solicitan las órdenes de protección? *91*
¿Cómo se presenta la solicitud de las órdenes de protección? *99*
¿Quiénes deberán otorgar o expedir las órdenes de protección? *105*
¿Cuál es el plazo para que las autoridades emitan las órdenes de protección? *113*
¿Cuánto se prevé que duren las órdenes de protección? *117*

¿Se hace referencia al análisis de riesgo para la emisión de las órdenes de protección?, ¿en qué términos? *120*
¿Qué mecanismos de monitoreo de las órdenes de protección se encuentran regulados? *129*
Otros elementos relevantes para el análisis de las órdenes de protección *131*
3.3 ¿EN QUÉ CONSISTEN LAS ÓRDENES DE PROTECCIÓN? 138
¿Qué comprenden las órdenes de protección de emergencia? *138*
¿Qué comprenden las órdenes de protección preventivas? *145*
¿Qué comprenden las órdenes de protección en materia civil o familiar? *152*

REFLEXIONES FINALES Y RECOMENDACIONES 161

ÍNDICE DE GRÁFICOS, TABLAS E IMÁGENES 166

BIBLIOGRAFÍA 171

Introducción

Toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, sin discriminación y, a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación.

La violencia contra la mujer es una forma de discriminación que trastoca la cotidianidad de la vida de las mujeres, e incluso en su expresión extrema comprende el asesinato, vulnerando los derechos humanos y ocasionando perjuicios a las familias y personas cercanas a la víctima, y en consecuencia a la sociedad, configurándose contextos complejos de violencia feminicida. La violencia contra las mujeres trasciende el ámbito doméstico, a un asunto que se reproduce en todas las esferas de la interacción social, y que impacta los derechos sexuales, reproductivos, laborales y económicos, entre otros, y sobre todo que menoscaba el derecho a la dignidad humana y a una vida libre de violencia.

En el marco del cumplimiento de las obligaciones del Estado mexicano, una de las acciones fundamentales que debe de llevar a cabo la federación y las entidades federativas es el **otorgamiento de órdenes de protección**, para preservar la integridad de las victimas tanto directas como indirectas. Las **órdenes de protección** son un mecanismo legal diseñado para proteger a la víctima de cualquier tipo de violencia, sobre todo para evitar que la **violencia escale** ya que puede culminar en la muerte violenta de mujeres.

Frente a las situaciones de riesgo para la vida e integridad de las mujeres, el Estado debe asegurar que su estructura responda efectivamente y en forma coordinada para hacer cumplir los términos de las órdenes de protección, las cuales tienen como objetivo conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida e integridad de las mujeres.

Al ser la violencia de género contra las mujeres un asunto de derechos humanos que afectan a toda la sociedad en su conjunto, **cada país es responsable de brindar protección a las mujeres**, de garantizar el disfrute de sus derechos humanos y de que puedan vivir vida libre de violencia.

Actualmente, diversos instrumentos normativos prevén las órdenes de protección, entre ellos destaca la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, y sus homólogas en las entidades federativas, así como en códigos civiles, familiares, y en el Código Nacional de Procedimientos Penales, entre otras.

Del mismo modo, cada vez son más las entidades federativas que cuentan con protocolos para que las instituciones emitan las órdenes de protección y lleven a cabo el seguimiento que en su caso corresponda.

Sin embargo, la CNDH identifica con preocupación el vacío que actualmente existe para enfocar el proceso de solicitud, admisibilidad y ejecución de las órdenes de protección, así como de su seguimiento y debido registro para proteger y garantizar los derechos de las víctimas.

Con el objetivo de llevar a cabo un análisis de cómo se encuentran reguladas, cuáles son sus alcances y, en qué medida, son asequibles para las víctimas de violencia, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos realizó el estudio ***"Las órdenes de protección y el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, panorama nacional 2018"***. Para su realización, se analizaron las leyes de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, tanto la Ley General como las de las 32 entidades federativas. Asimismo, se revisaron todos los reglamentos de las leyes mencionadas.

El documento que se presentan con los resultados del análisis, está estructurado con los siguientes apartados: en el apartado primero se exponen los referentes normativos y conceptuales sobre las órdenes de protección; en el apartado dos se analiza el contexto sobre las órdenes de protección, es decir se pone especial énfasis en cómo se están registrando las órdenes de protección; en el apartado tres, se analizan los diferentes tipos de órdenes de protección regulados, en los que se precisa quién puede solicitar las órdenes de protección; ante quién se solicitan las órdenes de protección; cómo se presenta la solicitud de las órdenes de protección, quiénes deberán otorgar o expedir las órdenes de protección, entre otras cuestiones.

Para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos contar con un diagnóstico detallado sobre la regulación de las órdenes de protección, es un primer aporte para identificar los puntos críticos en la legislación vigente y proponer las modificaciones necesarias. Las órdenes de protección son uno de los mecanismos previstos en la legislación para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, de utilidad para adoptar medidas urgentes con el fin de salvaguardar la vida y la integridad de las mujeres que se encuentran en situaciones que pueden incluso poner en riesgo su vida.

1. Referentes normativos y conceptuales sobre las órdenes de protección

El **derecho de las mujeres a una vida libre de violencia** es una premisa fundamental de un estado moderno y democrático; este derecho supone el reconocimiento de la dignidad, integridad, libertad y autonomía de las mujeres, como un principio de básico de la **no discriminación y de la igualdad entre mujeres y hombres.**

La comunidad internacional ha reconocido que la **violencia contra las mujeres significa un obstáculo para el desarrollo económico, social, cultural y democrático de un país** y, un impedimento para alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres. El derecho de las mujeres a una vida libre de violencia es una condición básica para su desarrollo y para el ejercicio de otros derechos humanos, tal como el acceso a una educación, a la participación en asuntos públicos, entre otros.

Es por ello, que en este capítulo se organiza con los siguientes apartados: el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, la violencia contra las mujeres, ámbitos tipos y modalidades, escalada y ciclo de violencia; instrumentos internacionales y las órdenes de protección y el marco nacional y los órdenes de protección.

1.1 El Derecho a una vida libre de violencia

Toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado (artículo 3, de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar, y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belem do Para")[1].

El artículo 6 del instrumento internacional citado refiere que: el **derecho de toda mujer a una vida libre de violencia** incluye, entre otros:

- El derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación, y

[1] Disponible en: http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html (consultado el 27 de noviembre de 2018).

- El derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación.

Además, los Estados Partes que han suscrito y ratificado esta Convención, se han comprometido en adoptar políticas orientadas a **prevenir**, **sancionar** y **erradicar** todas las formas de violencia contra la mujer, a través de acciones consistentes en:

- Abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar porque las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación.
- Actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer.
- Incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso, y
- Tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer (artículo 7, fracciones a, b, c, y e, de la Convención de Belém do Pará).

Mientras que, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)[2], ha reconocido explícitamente las condiciones estructurales de desventaja de las mujeres, y considera las distintas formas de discriminación para establecer parámetros de políticas públicas en miras a su combate. Por lo que la CEDAW se enfoca a analizar la discriminación contra la mujer, en tanto que puede anular o menoscabar el disfrute de los derechos humanos; específicamente los numerales 1 y 2 establecen lo siguiente:

La expresión "discriminación contra la mujer" denota toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

Además, agrega esta Convención que: los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a:

[2] Disponible en: https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CEDAW.aspx (consultado el 27 de noviembre de 2018).

- Establecer en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el principio de la igualdad del hombre y de la mujer y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio.

- Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer.

- Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación.

- Abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra la mujer y velar porque las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación.

- Tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas.

- Adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer y,

- Derogar todas las disposiciones penales nacionales que constituyan discriminación contra la mujer.

Es decir, los Estados que han suscrito y ratificado esta Convención, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las mujeres y de las niñas de la violencia contra ellas, por ser considerada como actos discriminatorios y violatorios de los derechos humanos, las mujeres y las niñas tienen derecho a vivir una vida libre de violencia.

Así, el **derecho a una vida libre de violencia** se plantea como la "no violencia contra la mujer", por lo que los instrumentos internacionales se han enfocado a definir qué se entiende por violencia, en la **Declaración sobre la Eliminación de Violencia contra la Mujer de las Naciones Unidas** aprobada en 1993[3], se establece, en la parte que interesa:

[3] *Vid.* Organización de las Naciones Unidas. Disponible en: https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/violenceagainstwomen.aspx (consultado el 14 de noviembre de 2018).

> Afirmando que la violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales e impide total o parcialmente a la mujer gozar de dichos derechos y libertades, y preocupada por el descuido de larga data de la protección y fomento de esos derechos y libertades en casos de violencia contra la mujer.
>
> Reconociendo que la violencia contra la mujer constituye una manifestación de relaciones de poder históricamente desiguales entre el hombre y la mujer, que han conducido a la dominación de la mujer y a la discriminación en su contra por parte del hombre e impedido el adelanto pleno de la mujer, y que la violencia contra la mujer es uno de los mecanismos sociales fundamentales por los que se fuerza a la mujer a una situación de subordinación respecto del hombre.
>
> … por "violencia contra la mujer" se entiende todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o sicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada.

Bajo esta tesitura, la conceptualización de la no violencia contra las mujeres como un derecho, se planteó en positivo a través del término "**derecho a una vida libre de violencia**" que recoge el planteamiento de los derechos humanos de las mujeres, y de la violencia como un obstáculo que menoscaba o impide el disfrute de los derechos por parte de las mujeres, bajo esquemas discriminatorios y de desigualdad[4] entre ellas y los hombres. La especificidad del término **"derecho a una vida libre de violencia"**, es relevante, principalmente a nivel nacional, porque da cuenta del reconocimiento del conjunto de derechos humanos de las mujeres, que tiene como base el derecho a una la vida libre de violencia[5].

1.2 La violencia contra las mujeres, ámbitos, tipos y modalidades

Toda violencia afecta a los derechos humanos, sin embargo, el impacto es diferente de acuerdo al sexo de la víctima, así la violencia contra las mujeres representa la síntesis de un conjunto de elementos culturales, sociales, políticos, económicos y normativos que permiten directa o indirectamente la discriminación por razones de género y que toleran la desigualdad entre mujeres y hombres.

Es decir, la violencia contra la mujer es una forma de discriminación y una evidente violación de los derechos humanos; lo que provoca sufrimientos e incluso pérdida de la vida, ocasionando perjuicio a las familias y en consecuencia a la sociedad, lo que les impide alcanzar la plena realización

[4] El documento *Plataforma de Acción de Beijing* representa el principal plan mundial para luchar por la igualdad de género.
[5] Marcela Lagarde, "El derecho humano de las mujeres a una vida libre de violencia.", *El feminismo en mi vida Hitos, claves y utopías*. INMUJERES, Gobierno de la Ciudad de México, 2012, p. 203.

personal, limitando el crecimiento económico y social de una nación; violencia que, puede ser erradicada sí se elimina la discriminación y se promueve la igualdad y la fortaleza de la mujer, tutelando el pleno ejercicio de los derechos humanos[6].

Este tipo de conductas vulneran de manera sistemática los derechos de las mujeres, constituyendo así un panorama complejo para hacer frente al conjunto de acciones que configuran la violencia contra las mujeres en el amparo de creencias, valores, y construcciones socioculturales de estereotipos y roles de género asignados en función del sexo de las personas.

Así, la violencia en general representa un vasto marco que ha dado pie a la distinción de tipos, modalidades y ámbitos, en razón de que, es un problema complejo. Por ello,

> Una de las tareas más difíciles y desafiantes es desglosar las diferentes formas de violencia y entender mejor sus características, causas y consecuencias. La violencia se puede categorizar según distintas variables: los individuos que sufren la violencia (mujeres, niños, hombres jóvenes, ancianos, incapacitados), los agentes de violencia (pandillas, narcotraficantes, jóvenes, muchedumbres), la naturaleza de la agresión (psicológica, física o sexual), el motivo (político, racial, económico, instrumental, emocional, etc.) y la relación entre la persona que sufre la violencia y la persona que la comete (parientes, amigos, conocidos o desconocidos)[7]

La violencia contra las mujeres, ejercida en sus distintos tipos y modalidades, encuentran su origen en la discriminación por razones de género, como una condición sociocultural persistente en las sociedades. El problema ha adquirido relevancia debido a la movilización social de distintos grupos de mujeres feministas que se han organizado para lograr el reconocimiento de sus derechos desde esferas distintas, renunciando a considerar que la violencia contra las mujeres es resultado de actos individuales o de acciones realizadas al azar y que, más bien, encuentra sus explicaciones en elementos culturales arraigados,[8] y también en la omisión o acción insuficiente por parte de los Estados para hacer frente a la problemática.

Así, la violencia contra las mujeres ha pasado de ser analizada como un problema que sucede estrictamente en el ámbito privado, a un asunto que se reproduce en todas las esferas de la interacción social, y que impacta los derechos sexuales, reproductivos, laborales y económicos, entre otros, y sobre todo que menoscaba el derecho a la dignidad humana y a una vida libre de violencia.

En este sentido, enmarcar la revisión de la violencia contra las mujeres desde los derechos humanos, contribuye a:

---

[6] *Vid.* Organización de las Naciones Unidas, *Poner fin a la violencia contra la mujer. De las palabras los hechos. Estudio del Secretario General Naciones Unidas.*, 2006. Disponible en: http://www.un.org/womenwatch/daw/vaw/publications/Spanish%20study.pdf, (fecha de consulta 8 de julio de 2016).
[7] Mayra Buvinic, Andrew Morrison, y Michael Shifter, *La Violencia en América Latina y el Caribe: Un Marco de Referencia para la Acción*, Banco Interamericano de Desarrollo, 1999. Disponible en: http://www.cepal.org/mujer/noticias/paginas/3/27453/BID.los%20costos%20de%20la%20violencia.pdf (consultado el 3 de diciembre de 2018).
[8] *Vid.* Organización de las Naciones Unidas, *op. cit.* nota 6, p. 7.

> Clarifica las normas vinculantes que imponen a los Estados las obligaciones de prevenir, erradicar y castigar esos actos de violencia y los hacen responsables en caso de que no cumplan tales obligaciones. Éstas emanan del deber de los Estados de tomar medidas para respetar, proteger, promover y cumplir los derechos humanos. De tal modo, la exigencia de que el Estado tome todas las medidas adecuadas para responder a la violencia contra la mujer sale del reino de la discrecionalidad y pasa a ser un derecho protegido jurídicamente. El marco de derechos humanos brinda acceso a una serie de instrumentos y mecanismos que se han elaborado para responsabilizar a los Estados en los niveles internacional y regional[9].

La violencia contra las mujeres, como derecho humano, es un campo de estudio relevante, sobre todo para procurar el fortalecimiento del marco normativo, de las políticas programáticas y de las acciones en general que se lleven a cabo para su erradicación. Así, se han distinguido variaciones en sus manifestaciones, que implican desde la distinción en el espacio donde se ejerce la violencia, cómo se ejerce y qué consecuencias tiene en la vida de las mujeres.

Destaca que las expresiones de la violencia pueden variar y, por lo tanto, conducir a la identificación de violencias diversas, de acuerdo con el contexto cultural e histórico en que se presentan; no obstante, su práctica es universal y el impacto puede exacerbarse ante situaciones específicas como la pobreza y la exclusión. De este modo, se distinguen grupos de mujeres que son doble o triplemente discriminadas, lo que acentúa la violencia que viven y, por lo tanto, la violación a sus derechos humanos.

El conjunto de acciones que delinean la violencia contra las mujeres puede fragmentarse, para fines analíticos, según si se cometen en el ámbito privado o en el ámbito público. Al respecto, el ámbito o espacio público se ha concebido como el espacio "de los ciudadanos, de la relación entre pares hombres y en última instancia el de la presencia del Estado respecto de cuyos abusos los derechos humanos protegerían"[10]. En oposición al espacio público se encuentra el privado, ligado "a la familia, entidad natural en la que mujeres tienen un mismo estatus, el de desiguales frente al jefe de familia".[11] Esta distinción de los espacios de interacción ha sido de utilidad para justificar la ausencia de acciones por parte del Estado frente a las acciones que se dan en la esfera de lo privado, aun cuando éstas signifiquen recurrentes violaciones a los derechos humanos de las mujeres.

Por lo anterior, actualmente se reconoce que ambas esferas de interacción le significan obligaciones a los Estados para la lucha por la erradicación de la violencia contra las mujeres, y para la exigencia de respeto a sus derechos. Esto como resultado de esfuerzos internacionales por el reconocimiento de la responsabilidad del Estado frente a las violaciones a los derechos humanos de las mujeres, en razón de la discriminación que viven.

---

[9] *Ibídem*, p. 14.
[10] Fríes, Lorena y Victoria Hurtado, *Estudio de la información sobre la violencia contra la mujer en América Latina y el Caribe*, CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo, Santiago, marzo de 2010, p. 13.
[11] *Ídem*.

Adicional a la distinción analítica del ámbito público y privado de las manifestaciones de la violencia, se encuentra la identificación de los tipos y modalidades. Destaca que aún no se goza de consenso en torno de en qué consisten los tipos y las modalidades de la violencia, por lo tanto, se observa que algunos textos académicos, ordenamientos legales e instrumentos internacionales incluyen ciertos tipos como modalidades, y viceversa.

En términos generales, podemos identificar a los **tipos de violencia** como el conjunto de acciones que afectan a la persona en alguna de las dimensiones de desarrollo, tales como la **psicológica**, **física**, **sexual**, **económica** y **patrimonial**. El tipo de violencia que se ejerce contra las mujeres, puede presentarse de manera combinada con otros, y puede hacerse visible en distintos espacios de interacción.

Así, el conjunto de acciones que implican afectaciones a las personas, pueden llevarse a cabo en distintos ambientes o modos donde las personas interactúan, es decir, en el espacio familiar, en los centros educativos, en el trabajo, en la comunidad y, de manera general, pueden distinguirse aquellas acciones que se lleva a cabo en las instituciones del Estado, o a través de éstas, y que constituyen manifestaciones de violencia.

Tabla 1 Esferas, tipos y modalidades de la violencia contra las mujeres

Esfera	Tipos	Modalidades
Privada **Pública**	Psicológica Física Patrimonial Económica Sexual	Familiar Laboral Docente Comunitaria Institucional Feminicida

Fuente: CNDH, con base en el monitoreo mensual de la legislación en la materia.

Al respecto, el artículo 2 de la "Convención de Belem do Pará" establece como tipos de violencia los siguientes:

> Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica:
>
> a. que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual;
>
> b. que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y

c. que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, donde quiera que ocurra.

Es decir, esta convención establece como tipos de violencia a la física, sexual y sicológica.

Mientas que, en la *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, en la fracción IV del artículo 5 se define a la **violencia contra la mujer** de la siguiente manera:

> Cualquier acción u omisión, basada en su género, que les cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte tanto en el ámbito privado como en el público.

Por lo que hace a los diferentes **tipos de violencia**, la ley en comento, en el artículo 6 prevé los siguientes tipos de violencia contra las mujeres:

- **Violencia psicológica.** Es cualquier acto u omisión que dañe la estabilidad psicológica, que puede consistir en: negligencia, abandono, descuido reiterado, celotipia, insultos, humillaciones, devaluación, marginación, indiferencia, infidelidad, comparaciones destructivas, rechazo, restricción a la autodeterminación y amenazas, las cuales conllevan a la víctima a la depresión, al aislamiento, a la devaluación de su autoestima e incluso al suicidio;

- **Violencia física**. Es cualquier acto que inflige daño no accidental, usando la fuerza física o algún tipo de arma u objeto que pueda provocar o no lesiones ya sean internas, externas, o ambas;

- **Violencia patrimonial.** Es cualquier acto u omisión que afecta la supervivencia de la víctima. Se manifiesta en: la transformación, sustracción, destrucción, retención o distracción de objetos, documentos personales, bienes y valores, derechos patrimoniales o recursos económicos destinados a satisfacer sus necesidades y puede abarcar los daños a los bienes comunes o propios de la víctima;

- **Violencia económica**. Es toda acción u omisión del agresor que afecta la supervivencia económica de la víctima. Se manifiesta a través de limitaciones encaminadas a controlar el ingreso de sus percepciones económicas, así como la percepción de un salario menor por igual trabajo, dentro de un mismo centro laboral;

- **Violencia sexual**. Es cualquier acto que degrada o daña el cuerpo y/o la sexualidad de la Víctima y que por tanto atenta contra su libertad, dignidad e integridad física. Es una expresión de abuso de poder que implica la supremacía masculina sobre la mujer, al denigrarla y concebirla como objeto, y

- Cualesquiera otras formas análogas que lesionen o sean susceptibles de dañar la dignidad, integridad o libertad de las mujeres.

Así, dentro de las **modalidades** que se establecen en dicha ley, entendidas como las formas, manifestaciones o los ámbitos de ocurrencia en que se presenta la violencia contra las mujeres, tenemos a las siguientes:

- ✓ **Violencia en el ámbito familiar:** Es el acto abusivo de poder u omisión intencional, dirigido a dominar, someter, controlar, o agredir de manera física, verbal, psicológica, patrimonial, económica y sexual a las mujeres, dentro o fuera del domicilio familiar, cuyo agresor tenga o haya tenido relación de parentesco por consanguinidad o afinidad, de matrimonio, concubinato o mantengan o hayan mantenido una relación de hecho.

- ✓ **Violencia Laboral y Docente:** Se ejerce por las personas que tienen un vínculo laboral, docente o análogo con la víctima, independientemente de la relación jerárquica, consistente en un acto o una omisión en abuso de poder que daña la autoestima, salud, integridad, libertad y seguridad de la víctima, e impide su desarrollo y atenta contra la igualdad. Puede consistir en un solo evento dañino o en una serie de eventos cuya suma produce el daño. También incluye el acoso o el hostigamiento sexual.

  - Constituye **violencia laboral:** la negativa ilegal a contratar a la víctima o a respetar su permanencia o condiciones generales de trabajo; la descalificación del trabajo realizado, las amenazas, la intimidación, las humillaciones, las conductas referidas en la Ley Federal del Trabajo, la explotación, el impedimento a las mujeres de llevar a cabo el período de lactancia previsto en la ley y todo tipo de discriminación por condición de género.
  - Constituyen **violencia docente:** aquellas conductas que dañen la autoestima de las alumnas con actos de discriminación por su sexo, edad, condición social, académica, limitaciones y/o características físicas, que les infligen maestras o maestros.

- ✓ **Violencia en la Comunidad:** Son los actos individuales o colectivos que transgreden derechos fundamentales de las mujeres y propician su denigración, discriminación, marginación o exclusión en el ámbito público.

- ✓ **Violencia Institucional:** Son los actos u omisiones de las y los servidores públicos de cualquier orden de gobierno que discriminen o tengan como fin dilatar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, así como su acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia.

- ✓ **Violencia Feminicida:** Es 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.

Sobre las modalidades mencionadas, destaca la **violencia feminicida** como una modalidad específica que puede implicar una combinación de los diferentes tipos de violencia mencionados, y que podría darse en distintos modos de interacción, pero que se menciona específicamente porque muchas veces concluye con el asesinato de mujeres por razones de género, y se presenta tanto en la esfera privada (en la familia) como en la comunidad.

El feminicidio guarda estrecha relación con la modalidad reconocida como violencia institucional, porque da cuenta de una serie de acciones y omisiones que constituyen prácticas de complicidad con quienes efectúan los actos específicos que afectan los derechos de las mujeres.

De acuerdo con Marcela Lagarde,

> El feminicidio se fragua en la desigualdad estructural entre mujeres y hombres, así como en la dominación de los hombres sobre las mujeres, que tienen en la violencia de género, un mecanismo de reproducción de la opresión de las mujeres. De esas condiciones estructurales surgen otras condiciones culturales como son el ambiente ideológico y social de machismo y misoginia, y de normalización de la violencia contra las mujeres. Se suman también, ausencias legales y de políticas democráticas con contenido de género del gobierno y de los órganos de justicia del Estado, lo que produce impunidad y genera más injusticia, así como condiciones de convivencia insegura, pone en riesgo su vida y favorece el conjunto de actos violentos contra las niñas y las mujeres.

En razón de lo anterior, la violencia feminicida se señala como un modo de violencia específica, sin obviar que remite a reflexiones mucho más amplias y complejas, que en torno a ella hay una extendida producción académica y legislativa, y que es objeto de preocupación para la sociedad en su conjunto, sobre todo porque transgrede el derecho humano a la vida, así como el derecho a una vida libre de violencia[12].

Ahora bien, en la actualidad **la federación y 32 entidades** federativas del país ya cuentan con sus respectivas leyes de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia. Destaca que la **Federación y 31 entidades** federativas también cuentan con reglamento de su respectiva ley de acceso a una vida libre de violencia. Campeche es la única entidad que no cuenta con reglamento en la materia.

[12] Algunas partes de este apartado fue publicado en el *Diagnóstico de la Violencia contra las mujeres a partir de leyes federales y de las entidades federativas. (Principales resultados de la observancia)*, de la CNDH, disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Diagnostico-Violencia-_20161212.pdf

Se aprecia que hay 10 tipos y modalidades de violencia que se encuentran previstas en todas las entidades y la Federación, como se describe en el siguiente gráfico:

Gráfico 1. Tipos y modalidades de violencia incorporados en las leyes de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia

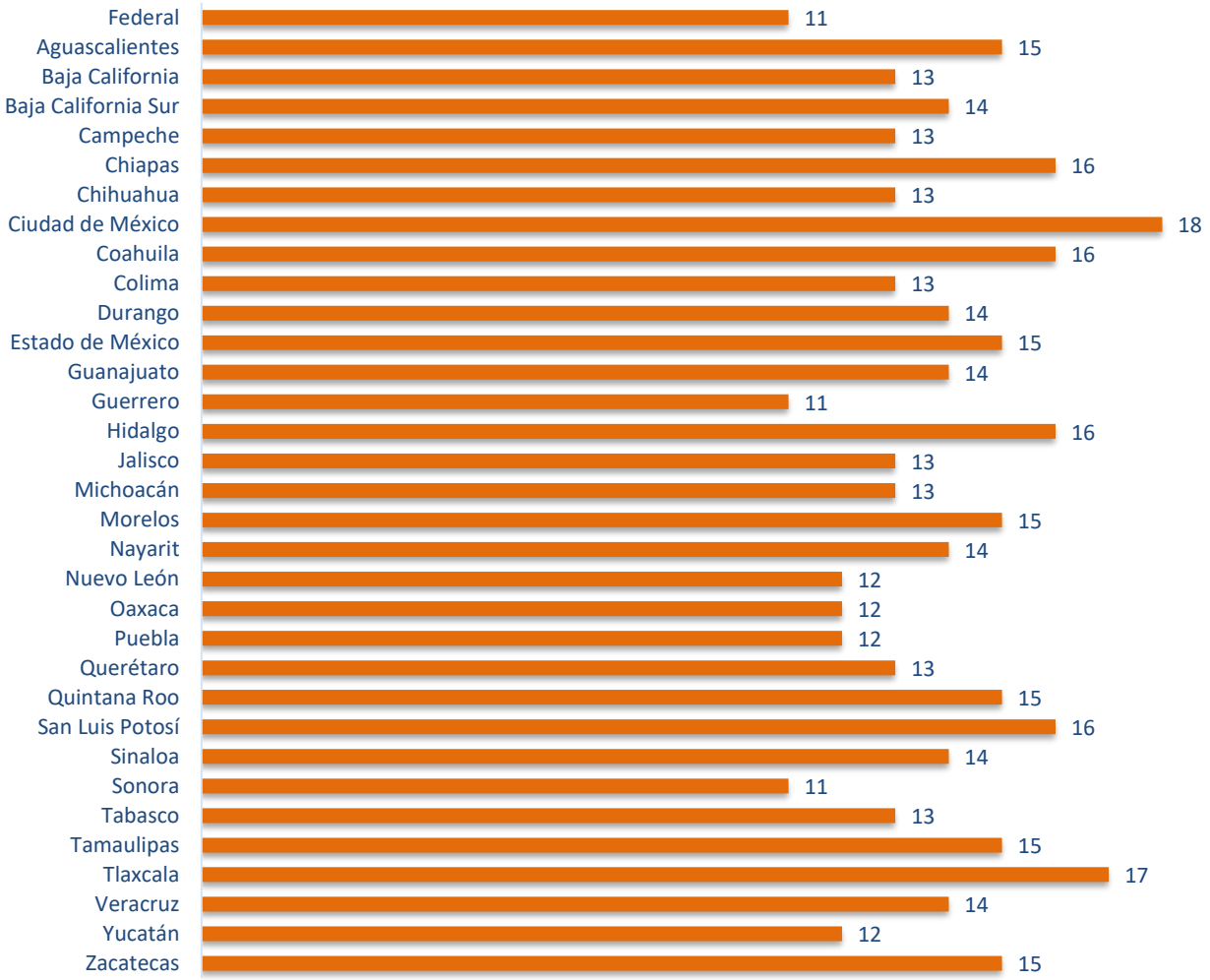
Fuente: CDNH, con base en el monitoreo, fecha de corte: 22 de octubre de 2018.

Por otra parte, cuando se analiza qué tipos y modalidades de violencia están incorporadas en las distintas leyes en la materia, se observa que ninguna entidad incorpora las 23 variantes de violencia, a saber, la económica; en la comunidad o social; familiar o doméstica; feminicida; física; institucional

o de servidores públicos; laboral; patrimonial; psicológica o psicoemocional; sexual; política; docente; obstétrica; de pareja o en el noviazgo; escolar; mediática u publicitaria; de género; contra los derechos reproductivos; moral; cibernética, simbólica; en el espacio público y por acoso.

La Ciudad de México es la entidad que prevé en su ley de acceso un mayor número de tipos y modalidades de violencia, con 18 de ellas.

Gráfico 2. Tipos y modalidades de violencia incorporados en las leyes de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia



Fuente: CNDH, con base en el monitoreo, fecha de corte: 22 de octubre de 2018.

Así, la distribución de los tipos y modalidades de violencia contra las mujeres, previstos en las leyes de acceso de las mujeres a una vida libre de la violencia, es la siguiente:

Tabla 2. Tipos y modalidades de violencia previstos en las leyes de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia

ID		Violencia contra los derechos reproductivos	Violencia obstétrica	Violencia sexual	Violencia psicológica o	Violencia moral	Violencia física	Violencia patrimonial	Violencia económica	Violencia familiar o doméstica	Violencia de pareja o en el noviazgo	Violencia en la comunidad o violencia social	Violencia laboral	Violencia docente	Violencia escolar	Violencia institucional o de servidores públicos	Violencia mediática o publicitaria	Violencia de género	Violencia feminicida	Violencia política	Violencia simbólica	Violencia cibernética	Total
0	Federal	0	0	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	0	1	0	0	1	0	0	0	**11**
1	Aguascalientes	0	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	0	1	0	1	1	1	0	0	**15**
2	Baja California	0	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	0	1	0	0	1	1	0	0	**13**
3	Baja California Sur	0	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	1	1	0	0	**14**
4	Campeche	0	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	0	1	0	0	1	1	0	0	**13**
5	Chiapas	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	1	1	1	0	1	1	0	0	**16**
6	Chihuahua	0	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	0	1	0	0	1	1	0	0	**13**
7	Ciudad de México	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	**18**
8	Coahuila	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	1	1	0	0	**16**
9	Colima	0	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	0	1	0	0	1	1	0	0	**13**
10	Durango	0	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1	1	0	0	**14**
11	Estado de México	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	1	1	0	0	**15**
12	Guanajuato	0	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	0	1	0	0	1	1	0	0	**14**
13	Guerrero	0	0	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	0	1	1	0	0	1	0	0	0	**11**
14	Hidalgo	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	1	0	0	0	**16**
15	Jalisco	0	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	0	1	1	0	0	**13**
16	Michoacán	0	0	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	0	1	1	0	1	1	0	0	**13**
17	Morelos	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	1	1	0	0	**15**
18	Nayarit	0	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	0	1	0	1	1	1	0	0	**14**
19	Nuevo León	0	0	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	0	1	0	0	1	1	0	0	**12**
20	Oaxaca	0	0	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	0	1	0	0	1	1	0	0	**12**
21	Puebla	0	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	0	1	0	0	1	0	0	0	**12**
22	Querétaro	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	0	1	0	0	0	**13**
23	Quintana Roo	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	1	0	0	1	1	0	0	**15**
24	San Luis Potosí	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	1	1	0	0	**16**
25	Sinaloa	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	0	1	1	0	0	**14**
26	Sonora	0	0	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	0	1	1	0	0	1	0	0	0	**11**
27	Tabasco	0	0	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1	1	0	0	**13**

ID		Violencia contra los derechos reproductivos	Violencia obstétrica	Violencia sexual	Violencia psicológica o	Violencia moral	Violencia física	Violencia patrimonial	Violencia económica	Violencia familiar o doméstica	Violencia de pareja o en el noviazgo	Violencia en la comunidad o violencia social	Violencia laboral	Violencia docente	Violencia escolar	Violencia institucional o de servidores públicos	Violencia mediática o publicitaria	Violencia de género	Violencia feminicida	Violencia política	Violencia simbólica	Violencia cibernética	Total
28	Tamaulipas	0	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	0	1	1	0	1	1	1	0	**15**
29	Tlaxcala	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1	**17**
30	Veracruz	0	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1	1	0	0	**14**
31	Yucatán	0	0	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	0	1	1	0	0	1	1	0	0	**12**
32	Zacatecas[13]	0	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	0	1	0	0	1	1	0	1	**15**
Total		**7**	**23**	**33**	**33**	**3**	**33**	**33**	**33**	**33**	**11**	**33**	**33**	**25**	**9**	**33**	**9**	**7**	**33**	**27**	**2**	**2**	

Fuente: CNDH, con base en el monitoreo, fecha de corte: 22 de octubre de 2018.

Es importante mencionar lo siguiente: **Zacatecas** regula la **violencia digital**, se incluyó como violencia cibernética en esta tabla. Por otra parte, en junio del 2018 se publicó en la ley de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia en **Guanajuato** la **violencia por acoso**, hasta octubre de 2018 es la única entidad que prevé este tipo de violencia; y el 9 de julio de 2018, **Aguascalientes** incluyó como una nueva modalidad de violencia la que ocurre en el **espacio público**. Ahora bien, en esta tabla se muestran todos los tipos y modalidades de violencia que están presentes en más de una entidad federativa. No se incluyen aquellos tipos de violencia que sólo están en una entidad federativa, aunque sí se consideran en el conteo; tal es el caso de la violencia en el espacio público y la violencia por acoso.

Si bien, un mayor número de tipos y modalidades de violencia podría interpretarse como una más amplia protección normativa a los derechos de las mujeres, en realidad se requiere revisar con detenimiento cuáles tipos y modalidades requieren impulsarse, por ejemplo, la violencia política, o cuáles podrían ser eliminados, como la violencia moral.

1.3 Escalada y ciclo de la violencia

Como se verá en el siguiente apartado, en la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2016 (ENDIREH 2016), se reporta que **66.1% de las mujeres padecieron al menos un incidente de violencia** emocional, económica, física, sexual o discriminación a lo largo de su vida en al menos un ámbito y ejercida por cualquier agresor. **La violencia con mayor porcentaje es la emocional** con un 49%; la

[13] En Zacatecas se prevé la "violencia digital", la cual fue incluida como violencia cibernética en esta tabla.

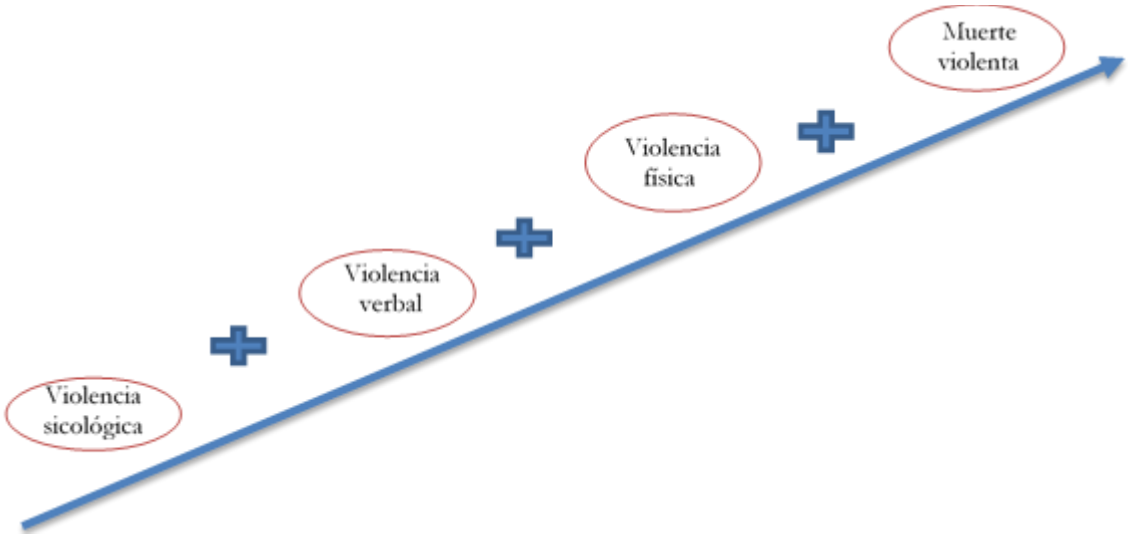
modalidad en la que ocurre el mayor número de incidentes de violencia contra las mujeres se da **en el entorno de pareja**, de tal forma que **más de 4 de cada 10 mujeres en 2016 señalaron haber padecido de un incidente en este ámbito**.

De las anteriores cifras, se desprende que la violencia con mayor porcentaje es **la emocional en el entorno de pareja**, violencia que se vuelve compleja ya que en la mayoría de los casos se encuentran inmersas varias personas, entre ellas, las hijas e hijos, muchas veces dependientes económicos y emocionales.

En este orden de ideas, en el ámbito de pareja, la violencia en contra de la mujer, se ha identificado que sigue ciertas pautas, comienza con la **violencia sicológica**, es decir ataca directamente la autoestima de la víctima, el agresor ridiculiza a la víctima, ignora su presencia, lo que dice y no toma en cuenta sus opiniones, entre otras acciones; para continuar con la **violencia verbal**, la cual refuerza la agresión sicológica y aumenta la intensidad del desprecio, el agresor denigra directamente a la víctima, le grita, le habla fuerte y aumenta la intensidad de la violencia, posteriormente continua la **violencia física**, la cual puede incluir también la violencia sexual, este tipo de violencia termina con la **violencia Feminicida**, es decir con la **muerte violenta** o suicidio, a menos que el ciclo de la violencia sea interrumpido[14], dicho de otra manera:

[14] Inmaculada Jáuregui Balenciaga, "Mujer y Violencia. Escuela Superior de Ciencias Criminológicas", *Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas Universidad de las Palmas de Gran Canaria*, n°. 13, 2016. Disponible en: https://webs.ucm.es/info/nomadas/13/ijbalenciaga.pdf (consultado el 30 de noviembre de 2018).

Esquema 1. Escalada de la violencia



Fuente: CNDH, con base en *Mujer y Violencia*, Escuela Superior de Ciencias Criminológicas.

Similar a la **escalada de la violencia** se produce el ciclo de la violencia, según Lenore Walker[15] refleja el modo en el que el agresor y víctima se comportan dentro de cada una de las etapas del proceso violento descrito líneas arriba, este ciclo se desarrolla en tres fases:

1. Fase de tensión. Se caracteriza por una escalada gradual de tensión en la pareja, es decir existe un aumento de conflictos y actos violentos. El agresor demuestra su violencia de forma verbal y, en algunas ocasiones, con agresiones físicas, con cambios repentinos de ánimo, que la mujer no acierta a comprender y que suele justificar, ya que no es consciente del proceso de violencia en el que se encuentra involucrada. De esta forma,

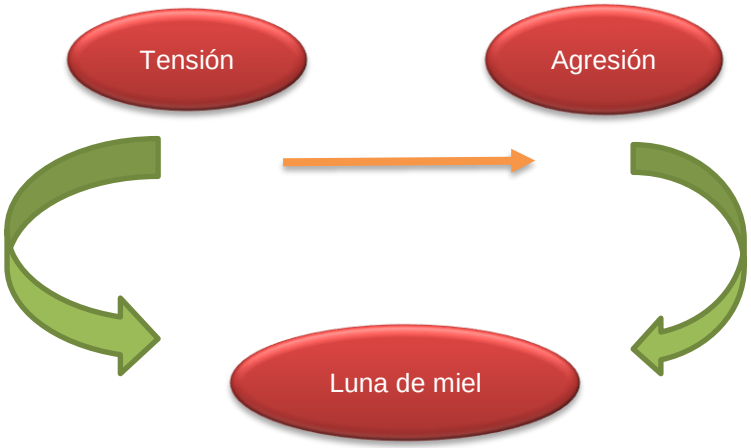
[15] Disponible en: https://www.gob.mx/mujeressinviolencia/articulos/comprender-el-circulo-de-la-violencia-es-el-primer-paso-para-romperlo (consultado el 3 de diciembre de 2018).

la víctima siempre intenta calmar a su pareja, complacerla y no realizar aquello que le moleste, con la creencia de que así evitará los conflictos e, incluso, con la equivoca creencia de que esos conflictos son provocados por ella, en algunas ocasiones.

2. Fase de agresión. Es la fase en la que estalla la violencia, ya sea física, psicológica y/o sexual. Se producen estados de ansiedad y temor en la mujer, temores fundados que suelen conducirla a consultar a alguna amiga o familiar, a pedir ayuda o a tomar la decisión de denunciar a su agresor.

3. Fase de conciliación (fase de luna de miel). En esta fase después de los episodios violentos, el agresor suele pedir perdón, mostrarse amable y cariñoso, y promete que no volverá a repetirse, que ha explotado por "otros problemas" siempre ajenos a él. Jura y promete que la quiere con locura y que no sabe cómo ha sucedido.

Esquema 2. Ciclo de la violencia



Fuente: CNDH, con base en "La Teoría del Ciclo de Violencia", Leonor Walker.

La frecuencia con que se repite este ciclo y la peligrosidad de las agresiones crece en la medida que aumenta la escala de violencia anteriormente descrita.

Por ello, una de las acciones fundamentales que debe de llevar a cabo la federación y las entidades federativas es el **otorgamiento de órdenes de protección**, para preservar la integridad de las victimas tanto directas como indirectas, es decir con las **órdenes de protección** se crea un mecanismo legal diseñado para proteger a la víctima de cualquier tipo de violencia, sobre todo para evitar que la **violencia escale** llegando incluso hasta la muerte; de ahí la importancia de que las autoridades se coordinen y le den seguimiento a el otorgamiento de las órdenes de protección.

Es decir, frente a las situaciones de riesgo para la vida e integridad de las mujeres y niñas, el Estado debe asegurar que su estructura responda efectivamente y en forma coordinada para hacer cumplir los términos de la orden de protección, las cuales tienen como objetivo conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida e integridad de las mujeres, por ello es importante conocer en que, instrumentos internacionales se encuentra prevista esta obligación de todos y cada uno de los países, como se verá a continuación.

1.4 Instrumentos Internacionales y las órdenes de protección

Al ser la violencia de género contra las mujeres un asunto de derechos humanos que afectan a toda la sociedad en su conjunto, **cada país es responsable de brindar protección a las mujeres**, de garantizar el disfrute de sus derechos humanos y de que puedan vivir una vida libre de violencia, bajo este contexto a continuación se realizará en términos generales un recorrido por algunos instrumentos internacionales, en los que se señala la protección que los países deben de brindar a todas las personas, particularmente a las mujeres y niñas.

Tabla 3. Instrumentos Internacionales

Instrumentos internacionales	
Instrumento Internacional	**Contenido**
Declaración Universal de Derechos Humanos[16] **Numeral 7**	**Artículo 7.** Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.
Convención Americana de los Derechos Humanos[17]	**Artículo 17.** **…**

[16] Disponible en: http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/ (consultado el 04 de julio de 2018).
[17] Disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm (consultado el 04 de julio de 2018).

Instrumento Internacional	Instrumentos internacionales Contenido
Numerales 17, 19 y 25	4. Los Estados Partes deben tomar medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y la adecuada equivalencia de responsabilidades de los cónyuges en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del mismo. En caso de disolución, se adoptarán disposiciones que aseguren la protección necesaria de los hijos, sobre la base única del interés y conveniencia de ellos. **Artículo 19. Derechos del Niño** Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado. **Artículo 25. Protección Judicial** 1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. 2. Los Estados Partes se comprometen: a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos[18] **Artículos 17, 23 y 26**	**Artículo 17** 1. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación. 2. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques. **Artículo 23** 1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado. … **Artículo 26** Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

[18] Disponible: https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx (consultado el 4 de julio de 2018).

Instrumentos internacionales	
Instrumento Internacional	**Contenido**
Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre[19] **VI. Derecho a la protección de la familia**	**Artículo** VI. Toda persona tiene derecho a constituir familia, elemento fundamental de la sociedad, y a recibir protección para ella.
Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer[20] **Artículos 2 y 11**	**Artículo 2**. Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto se compromete a: … c) **Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales o competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación**. **Artículo 11** 1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, los mismos derechos, en particular: **…** f. El derecho a la protección de la salud y a la seguridad en las condiciones de trabajo, incluso la salvaguardia de la función de reproducción.
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belem do Pará"[21] **Artículos 3 y 4, f. 5 y 7**	**Artículo 3** Toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado. **Artículo 4** Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros: … **f.** el derecho a igualdad de protección ante la ley y de la ley; …

[19] Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp (consultado el 4 de julio de 2018).
[20] Disponible en: http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm (consultado el 4 de julio de 2018)
[21] Disponible en: http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html (consultado el 4 de julio de 2018)

Instrumentos internacionales	
Instrumento Internacional	**Contenido**
	Artículo 5 Toda mujer podrá ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y contará con la total protección de esos derechos consagrados en los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Los Estados Partes reconocen que la violencia contra la mujer impide y anula el ejercicio de esos derechos. **Artículo 7** Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente: … f. establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, **medidas de protección**, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos;

Fuente: CNDH con base en instrumentos internacionales.

De los instrumentos citados destaca la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), anteriormente citada, en la que, en la parte que interesa, menciona lo siguiente:

> Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales o competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación.

Bajo este contexto, en la **Recomendación General No. 19** del Comité de la CEDAW, emitida en el año de 1992, se encomendó que:

> a) Los Estados Partes adopten medidas apropiadas y eficaces para combatir todo tipo de violencia basada en el sexo, ejercida mediante actos públicos o privados.
>
> b) Los Estados velen por que las leyes contra la violencia y los malos tratos en la familia, la violación, los ataques sexuales y otro tipo de violencia contra la mujer proteja de manera adecuada a todas las mujeres y respeten su integridad y dignidad. Deben proporcionarse servicios apropiados de protección y apoyo a las víctimas. Es indispensable que se capacite a los funcionarios judiciales, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y otros funcionarios públicos a fin de lograr la aplicación efectiva de la Convención.

…

t) Los Estados adopten todas las medidas jurídicas y de otra índole que sean necesarias para prestar protección eficaz a las mujeres contra la violencia dirigida a ellas, incluidas entre otras:

i) medidas jurídicas eficaces, incluidas sanciones penales, recursos civiles y disposiciones de indemnización para proteger a la mujer contra todo tipo de violencia, incluida la violencia y los malos tratos en la familia, el ataque sexual y el hostigamiento sexual en el lugar de trabajo;

ii) medidas preventivas, incluidos programas de información pública y de educación para modificar las actitudes relativas a las funciones y la condición del hombre y de la mujer;

iii) medidas de protección, incluidos refugios, servicios de asesoramiento, rehabilitación y apoyo para las mujeres que son víctimas de violencia o que se encuentren en peligro de serlo.

iv) Los Estados informen sobre todas las formas de violencia contra la mujer, e incluyan todos los datos de que dispongan acerca de la frecuencia de cada forma de violencia y de los efectos de esa violencia sobre las mujeres víctimas.

v) En los informes de los Estados se incluya información acerca de las medidas jurídicas, preventivas y de protección que se hayan adoptado para superar el problema de la violencia contra la mujer y acerca de la eficacia de esas medidas.

Esto es, el Comité de la CEDAW desde 1992 recomendó a los Estados adoptar medidas jurídicas y de otra índole como son las **medidas de protección**, necesarias para proporcionar ayuda eficaz a las mujeres contra todo tipo de violencia, incluyendo a los refugios.

Mientras que, en su 52º período de sesiones, celebrada del 9 a 27 de julio de 2012, el Comité de la CEDAW en las Observaciones finales que emitió para México, determinó

c) Acelerar la aplicación de las **órdenes de protección** en el plano estatal, garantizar que las autoridades pertinentes sean conscientes de la importancia de emitir órdenes de protección para las mujeres que se enfrentan a riesgos y adoptar las medidas necesarias para mantener la duración de las órdenes de protección hasta que la víctima de la violencia deje de estar expuesta al riesgo;[22]

Es decir, en este informe se puso especial énfasis en las órdenes de protección, sobre todo que éstas debían de durar el tiempo necesario hasta que la víctima de violencia deje de estar expuesta al riesgo.

[22] Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*, 52º período de sesiones, 9 a 27 de julio de 2012. Disponible en: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/CEDAW_C_MEX_CO_7_8_esp.pdf (consultado el 3 de diciembre de 2018).

Otro de los instrumentos internacionales que señala que todos los Estados parte, deben de establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, **medidas de protección**, es la Convención de Belem do Pará.

Siguiendo con este orden de ideas, en el Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, intitulado: ***Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia Sexual en Mesoamérica***[23], emitido en 2007, respecto de las **órdenes de protección** se estableció lo siguiente:

> Existe reticencia de parte de la policía e instancias estatales de intervenir e implementar órdenes de protección contra los agresores, sobre todo en el contexto familiar. El fenómeno de la violencia sexual todavía es percibido como un problema privado a pesar de su reconocimiento formal como un problema público y de derechos humanos a nivel nacional e internacional.
>
> **b. Inexistencia o insuficiencia de albergues**
>
> 222. La CIDH ha observado la escasez de albergues en donde las mujeres denunciantes pueden permanecer tras la salida de sus hogares. En México, donde la población rebasa los 100 millones de habitantes, no se tienen en todo el país ni 100 refugios estatales para mujeres maltratadas. Al menos se requeriría uno por municipio, es decir, casi 2 mil refugios231.
>
> 223. Es importante tomar en cuenta que cuando las mujeres se atreven a denunciar, confrontan la inseguridad de regresar a sus hogares, a seguir conviviendo "con el enemigo", y a las represalias que éste podría tomar. Esta situación genera más efectos negativos si se considera que las mujeres usualmente no se trasladan solas, sino en compañía de sus hijas e hijos.
>
> 224. Para la CIDH, la falta de apoyo a las mujeres propicia dos situaciones: que las mujeres no denuncien los hechos de violencia porque saben que no tienen alternativas para refugiarse, o que retiren su denuncia y se concilien con su agresor. En otras palabras, la falta de albergues es un factor que aumenta en gran medida el riesgo de violencia contra las mujeres.
>
> 225. Los albergues no sólo deben servir como una alternativa inmediata para la mujer denunciante en peligro en su hogar. Asimismo, deben servir como un espacio de atención multidisciplinaria que garantice atención en salud física y psicológica, asesoría legal, educación sexual y acompañamiento para la mujer y sus hijos. El objetivo es apoyarlas para que recuperen su autoestima y se repongan de la situación de violencia que han vivido, lo que redundará en aumentar o fomentar su capacidad de denuncia del hecho delictivo. Por lo tanto, debe brindarse a las mujeres un modelo de atención integral que busque estimular el proceso de empoderamiento de las mujeres, a través del

[23] Disponible en: http://cidh.oas.org/pdf%20files/MESOAMERICA%202011%20ESP%20FINAL.pdf (consultado el 3 de diciembre de 2018).

conocimiento de sus derechos, el ejercicio de su autonomía y la identificación de las alternativas con que cuentan para enfrentar la problemática de la violencia en su perjuicio

c. Inefectividad de los mecanismos de protección

226. Las medidas de protección se fundamentan en la existencia de un riesgo de daño para la víctima y/o sus familiares. La Corte Europea ha considerado que la obligación de protección es de medios y no de resultados, incurriendo el Estado en responsabilidad cuando no adopta medidas razonables que tengan un potencial real de alterar el resultado o de atenuar el daño. Para este tribunal, al adoptar dichas medidas de protección, las autoridades deben considerar la incidencia de la violencia doméstica, su carácter oculto y las víctimas frecuentes de este fenómeno, en la adopción de medidas de protección; una obligación que puede ser aplicable aún en casos en que las víctimas han retirado sus denuncias

229. Sin embargo, la CIDH ha verificado obstáculos claves en la adecuada aplicación de las medidas de protección por parte de los operadores de justicia y/o encargados de la aplicación de la ley; funcionarios que incluyen fiscales, policías, y jueces entre otros. El problema puede presentarse por un lado en la valoración, elección y selección que realizan sobre las medidas que deben otorgarse, y luego sobre su implementación. Otro obstáculo significativo es que estas medidas de protección, que contienen las leyes especiales contra la violencia, son cautelares, no coercitivas, es decir, no se puede imponer prisión preventiva. Esto ha tenido como efecto que cientos de mujeres que se beneficiaron de tales medidas fueron luego asesinadas por sus agresores, lo que evidencia su ineficacia.

230. Por otro lado, las medidas que se dan en el ámbito procesal penal sí son cautelares, pero son las que menos se aplican a los casos de violencia contra la mujer. Los jueces se demoran demasiado en ordenarlas, o dejan expirar los plazos de medidas que ya habían sido ordenadas, dejando a las víctimas desprotegidas. En algunos casos, el problema yace en el contenido de la ley. Por ejemplo, en México, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) señala que las órdenes de protección sólo duran 72 horas. La duración de las medidas cuestiona la eficacia de la ley para poner un límite al ciclo de la violencia, es decir, para actuar en la emergencia y proteger a quien denuncia. "Todo hace suponer que lo que se trata es de disuadir a la víctima de la denuncia" máxime si se considera que en el 2009 se hicieron 2.500 denuncias por violencia en el Distrito Federal, frente a una población de 8.8 millones.

232. Sin embargo, imperan en los países de la región factores que contribuyen a la inefectividad en la implementación de las medidas de protección, tales como:

- Falta de compromiso estatal y poca sensibilidad a la problemática por parte de las autoridades responsables del cumplimiento de las medidas.

- Poco personal en las instituciones responsables para darle cumplimiento y falta de capacitación del cuerpo policial.

- No existe una base de datos común sobre las medidas de protección que se aplican.

- El sistema no reconoce los riesgos o amenazas hacia las mujeres fuera del ámbito doméstico.

- Las medidas cautelares se dan generalmente en situaciones de uniones de hecho estables comprobadas o en relaciones de matrimonio. Esto deja por fuera otras situaciones de violencia (violencia en el noviazgo, amenazas por parte de maras o grupos criminales, tratantes, etc.).

- Incapacidad de dar atención inmediata a los llamados de ayuda.

- Problemas para evaluar la intensidad del peligro, y para decidir sobre aplicar medidas cautelares o cárcel preventiva.

- Lentitud en la decisión sobre la procedencia de la medida y su selección entre el abanico de posibilidades.

- Patrones culturales discriminatorios entre los operadores/as de justicia que hacen que se dude de las versiones de las víctimas, lo que impacta negativamente en la determinación y oportunidad de la medida de protección.

Este informe sin duda es sumamente relevante y pone énfasis en varios elementos que lejos de proteger a las mujeres las coloca en un riesgo eminente, como la reticencia de las autoridades de otorgar órdenes de protección; la falta de refugios para las mujeres que son víctimas de violencia, por lo que muchas veces prefieren no denunciar sobre todo si no tienen a donde ir; este informe también considera que un obstáculo significativo es que las órdenes de protección son cautelares y no coercitivas, es decir no se puede imponer prisión preventiva, lo que ha traído como efecto que mujeres que se beneficiaron de tales medidas, luego fueron asesinadas por sus agresores, lo que evidencia su ineficacia; además que algunas medidas de protección sólo duren 72 horas, lo que hace que en este informe se cuestione su eficacia.

Por otra parte, en el **Informe No. 80/11, Caso 12.626, Fondo, Jessica Lenahan (Gonzales)** y Otros vs. Estados Unidos[24], 21 de julio de 2011, de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, respecto a las órdenes de protección, se determinó lo siguiente:

> 161. Estas fallas sistémicas son particularmente graves al producirse en un contexto en donde ha existido un problema histórico en la ejecución de las órdenes de protección; situación que ha afectado desproporcionadamente a las mujeres –especialmente a las que pertenecen a minorías étnicas y raciales, y a grupos de bajos ingresos – ya que constituyen la mayoría de las titulares de las órdenes de protección. Dentro de este contexto, existe también una gran correlación entre el problema de la violencia doméstica y el abuso de niñas

[24] Disponible en: http://derechos.te.gob.mx/documento/htm/4874 (consultado el 3 de diciembre de 2018).

y niños; problema agravado durante la ruptura de un matrimonio o relación de pareja. Aunque la Comisión reconoce los esfuerzos legislativos y programáticos de los Estados Unidos para abordar el problema de la violencia doméstica, estas medidas no fueron suficientemente puestas en práctica en el presente caso.

161. Estas fallas sistémicas son particularmente graves al producirse en un contexto en donde ha existido un problema histórico en la ejecución de las órdenes de protección; situación que ha afectado desproporcionadamente a las mujeres –especialmente a las que pertenecen a minorías étnicas y raciales, y a grupos de bajos ingresos – ya que constituyen la mayoría de las titulares de las órdenes de protección. Dentro de este contexto, existe también una gran correlación entre el problema de la violencia doméstica y el abuso de niñas y niños; problema agravado durante la ruptura de un matrimonio o relación de pareja. Aunque la Comisión reconoce los esfuerzos legislativos y programáticos de los Estados Unidos para abordar el problema de la violencia doméstica, estas medidas no fueron suficientemente puestas en práctica en el presente caso.

162. La Comisión destaca que todos los Estados tienen una obligación legal de proteger a las mujeres de la violencia doméstica; un problema ampliamente reconocido por la comunidad internacional como una grave violación de los derechos humanos y una forma extrema de discriminación. Esto es parte de su obligación legal de respetar y garantizar el derecho a la no discriminación y a la igual protección de la ley. En principio, esta obligación de ejercer la debida diligencia se aplica a todos los Estados miembros de la OEA.

163. Los deberes de los Estados de proteger y garantizar los derechos de las víctimas de violencia doméstica deben también implementarse en la práctica. Como lo ha establecido la Comisión en el pasado, en el cumplimiento de sus deberes, los Estados deben tener en cuenta que la violencia doméstica es un problema que afecta desproporcionadamente a las mujeres, al constituir la mayoría de las víctimas. Las niñas y los niños también son con frecuencia testigos, víctimas y ampliamente perjudicados por el fenómeno. Las órdenes de protección son vitales para garantizar la obligación de la debida diligencia en los casos de violencia doméstica. A menudo son el único recurso del cual disponen las mujeres víctimas y sus hijos e hijas para protegerse de un daño inminente. Sin embargo, sólo son efectivas si son implementadas con diligencia.

En este asunto, la señora Lenahan contaba con una orden judicial de protección en contra de su ex marido, el señor Gonzales, dicha orden protegía también a las hijas de ambos; violando esta orden de protección, el señor Gonzales recogió a las niñas y se las llevó sin el conocimiento de la madre. Jessica Lenahan llamó varias veces al Departamento de Policía para informar lo sucedido e intentar que la policía hiciera cumplir la orden de protección, sin resultados. Horas después, las niñas fueron encontradas muertas en el coche de su padre. En su informe de fondo sobre este caso, la CIDH encontró que las autoridades no habían investigado adecuadamente los hechos y que la impunidad se había mantenido por once años, lo que constituía un incumplimiento de la obligación de actuar con la debida diligencia para prevenir e investigar la violencia doméstica, es decir quedando de manifiesto la ineficacia de las órdenes de protección.

Ahora bien, de acuerdo con el ***Manual de Legislación sobre la violencia contra la mujer*** de ONU-Mujeres[25], las **órdenes de protección** son algunos de los recursos jurídicos más efectivos a disposición de las victimas supervivientes de la violencia contra la mujer; se introdujeron por primera vez en los Estados Unidos de América a mediados de 1979 y representaron una solución inmediata a las demandantes/supervivientes de violencia doméstica al autorizar a los tribunales a obligar a alguien que ha cometido un acto violento a abandonar la casa. Este Manual respecto a los órdenes de protección recomienda lo siguiente:

Toda **legislación por lo menos debe contener**:

- Órdenes de protección a disposición de las demandantes/supervivientes sin ningún requisito consistente en que ésta instituya otros procedimientos judiciales, como procedimientos penales o de divorcio, contra el acusado/autor del delito;
- Declarar que las órdenes de protección han de emitirse además de, y no en lugar de, otros procedimientos judiciales; y
- Permitir que se introduzca la emisión de una orden de protección como hecho fundamental en procedimientos judiciales posteriores.

Además, toda **legislación debe establecer**:

- Que las órdenes de protección contengan las medidas siguientes:
    - Ordenar al demandado/autor del acto violento a permanecer a una distancia concreta de la demandante/superviviente y sus hijos (y otras personas en su caso) y los lugares que frecuenten;
    - Ordenar al acusado que proporcione asistencia financiera a la demandante/superviviente, incluido el pago de facturas médicas, honorarios de asesores o gastos de refugios, compensaciones monetarias y, además, en casos de violencia doméstica, préstamos hipotecarios, alquileres, seguros, pensiones alimenticias y apoyo a los hijos;
    - Prohibir al demandado/autor del acto violento ponerse en contacto con la demandante/ superviviente o ponerse de acuerdo con una tercera parte a tal fin;
    - Disuadir al demandado/autor del acto violento de causar más violencia a la demandante/ superviviente, sus dependientes, otros familiares y personas pertinentes;
    - Prohibir que el demandado/autor del acto violento adquiera, utilice o posea un arma de fuego o cualquier otra arma que especifique el tribunal;
    - Exigir que los movimientos del demandado/autor del delito sean objeto de seguimiento electrónico;

[25] Disponible en: http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2012/12/unw_legislation-handbook_sp1%20pdf.pdf?la=es&vs=1839 (consultado el 3 de diciembre de 2018).

- Dar instrucciones al demandado/autor del acto violento en casos de violencia doméstica para que abandone el hogar familiar, sin emitir en ningún caso dictamen sobre la propiedad de dicho inmueble o entregue un medio de transporte (como un automóvil) u otros efectos personales esenciales a la demandante/superviviente;
- La emisión de órdenes de protección tanto en procedimientos penales como civiles; y
- Que las autoridades no hagan salir a la demandante/superviviente del hogar en contra de su voluntad.

Cuando haya alegaciones de **riesgo inminente de violencia**, la legislación debe prever:

- Dar a los oficiales pertinentes la autoridad para ordenar la expulsión de un demandado del hogar y su permanencia a una distancia determinada de la superviviente; y
- Establecer que el procedimiento ocurra con carácter ex parte sin una audiencia y debe otorgar prioridad a la seguridad de la superviviente por encima de los derechos de propiedad y otras consideraciones.

Y la legislación además debe de:

- **Tipificar como delito las violaciones a las órdenes de protección**.

Como se advirtió a nivel internacional las órdenes de protección han sido motivo de regulación y pronunciamientos puntuales que deben ser observados por los estados partes bajo los criterios mínimos mencionados, en el siguiente apartado se comentara su regulación a nivel federal.

1.5 Marco nacional y las órdenes de protección

El artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la parte que interesa refiere:

> Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Es decir, todas las autoridades que integran el Estado Mexicano tienen la obligación proteger y garantizar los derechos humanos de todas las personas, en el caso que nos ocupa de las mujeres y niñas.

Ahora bien, los órdenes de protección son actos de urgente aplicación en función del interés superior de la mujer víctima de violencia, por encontrarse en riesgo su integridad física o psicológica, su libertad y seguridad y de las víctimas indirectas.

En este orden de ideas, en la exposición de motivos de la iniciativa que se presentó el 14 de diciembre de 2005, respecto de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, se estableció lo siguiente:

> Por tanto, cuando la integridad física y mental de una mujer se encuentra en riesgo o peligro inminente, el **Estado debe garantizar su protección mediante el otorgamiento de órdenes de protección y la intervención policiaca en esta materia**, ya que muchas veces la autoridad es la primera en incitar a que la mujer desista de denunciar; lo que no puede permitirse, como tampoco fomentar la conciliación en los casos de violencia familiar.
>
> En muchos países de América, la protección a la violencia familiar y sexual ha incluido una acción decidida del Estado, justamente mediante las órdenes de protección, las cuales se han podido enunciar en el presente ordenamiento gracias a la reforma constitucional que se impulsó, modificándose el artículo 14 y 20 constitucional en su apartado "B" protegiendo la integridad física de una colectividad al limitar los derechos individuales de quien ejerce violencia, en una clara política legislativa basada en el interés público y la prevención delictiva.
>
> **La descripción y normatividad de las órdenes de protección, con su respectivo procedimiento, son garantes de la materialización del derecho de las mujeres y personas menores, a vivir una vida libre de violencia**, siendo un capítulo con grandes avances en la materia comparativamente con otras legislaciones de América Latina.

En la actualidad, el artículo 27 de la *Ley General de Acceso de las mujeres a una vida libre de violencia* respecto de las ***órdenes de protección*** las define de la siguiente manera:

> Son actos de protección y de urgente aplicación en función del interés superior de la Víctima y son fundamentalmente precautorias y cautelares. Deberán otorgarse por la autoridad competente, inmediatamente que conozca de hechos probablemente constitutivos de infracciones o delitos que impliquen violencia contra las mujeres.

Dicho de otra manera, son:

Actos de protección y de urgente aplicación en función del interés superior de la víctima y son fundamentalmente:

Esquema 3. Tipo de órdenes de protección

Fuente: CNDH, con base en la LGAMVLV.

La ley en comento únicamente refiere que deberán otorgarse por la autoridad competente, inmediatamente que conozcan de hechos probablemente constitutivos de infracciones o delitos que impliquen violencia contra las mujeres.

Esquema 4. Órdenes de protección previstas en la LGAMVLV

Así, las órdenes de protección que estable la LGAMVLV, son:

- De emergencia
- Preventivas
- De naturaleza civil

Fuente: CNDH, con base en la LGAMVLV.

De conformidad con lo que establece el artículo 28 de la citada, tratándose de las órdenes de protección de emergencia y preventivas tendrán una temporalidad no mayor de 72 horas y deberán expedirse dentro de las 8 horas siguientes al conocimiento de los hechos que las generan.

Las **órdenes de protección de emergencia** son las siguientes:

- Desocupación inmediata por el agresor del domicilio conyugal o donde habite la víctima, independientemente de la acreditación de propiedad o posesión del inmueble, aún en los casos de arrendamiento del mismo;
- Prohibición inmediata al probable responsable de acercarse al domicilio, lugar de trabajo, de estudios, del domicilio de las y los ascendientes y descendientes o cualquier otro que frecuente la víctima;
- Reingreso de la víctima al domicilio, una vez que se salvaguarde de su seguridad, y
- Prohibición de intimidar o molestar a la víctima en su entorno social, así como a cualquier integrante de su familia.

Mientras que **las órdenes preventivas** abarcan:

- Retención y guarda de armas de fuego propiedad del agresor o de alguna institución privada de seguridad, independientemente si las mismas se encuentran registradas conforme a la normatividad de la materia. Incluidas las armas punzocortantes y punzocontundentes que independientemente de su uso, hayan sido empleadas para amenazar o lesionar a la víctima;

- Inventario de los bienes muebles e inmuebles de propiedad común, incluyendo los implementos de trabajo de la víctima;

- Uso y goce de bienes muebles que se encuentren en el inmueble que sirva de domicilio de la víctima;

- Acceso al domicilio en común, de autoridades policíacas o de personas que auxilien a la víctima a tomar sus pertenencias personales y las de sus hijas e hijos;

- Entrega inmediata de objetos de uso personal y documentos de identidad de la víctima y de sus hijas e hijos;

- Auxilio policíaco de reacción inmediata a favor de la víctima, con autorización expresa de ingreso al domicilio donde se localice o se encuentre la víctima en el momento de solicitar el auxilio, y

- Brindar servicios reeducativos integrales especializados y gratuitos, con perspectiva de género al agresor en instituciones públicas debidamente acreditadas.

Quién las otorga. Corresponde a las autoridades federales, estatales y de la Ciudad de México, en el ámbito de sus competencias, otorgar las órdenes emergentes y preventivas, quienes deben considerar:

- ✓ El riesgo o peligro existente;

- ✓ La seguridad de la víctima, y

- ✓ Los elementos con que se cuente.

Por lo que hace a las **órdenes de protección de naturaleza civil**, de acuerdo con la ley que se comenta consisten en:

- ➢ Suspensión temporal al agresor del régimen de visitas y convivencia con sus descendientes;

- Prohibición al agresor de enajenar o hipotecar bienes de su propiedad cuando se trate del domicilio conyugal; y en cualquier caso cuando se trate de bienes de la sociedad conyugal;

- Posesión exclusiva de la víctima sobre el inmueble que sirvió de domicilio;

- Embargo preventivo de bienes del agresor, que deberá inscribirse con carácter temporal en el Registro Público de la Propiedad, a efecto de garantizar las obligaciones alimentarias, y

- Obligación alimentaria provisional e inmediata.

Estas órdenes de protección de naturaleza civil, son tramitadas ante los juzgados de lo familiar o a falta de éstos en los juzgados civiles que corresponda. Las autoridades jurisdiccionales competentes valoraran las órdenes y la determinación de medidas similares en sus resoluciones o sentencias. Lo anterior con motivo de los juicios o procesos que, en materia civil, familiar o penal, se estén ventilando en los tribunales competentes.

Tratándose de personas mayores de 12 años de edad podrán solicitar a las autoridades competentes que los representen en sus solicitudes y acciones, a efecto de que las autoridades correspondientes puedan de manera oficiosa dar el otorgamiento de las órdenes; quienes sean menores de 12 años, sólo podrán solicitar las órdenes a través de sus representantes legales.

Mientras que, en el *Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia* se prevé respecto de la **aplicación de las órdenes de protección**, entre otras cuestiones, lo siguiente:

El otorgamiento de las **órdenes de protección: emergentes y preventivas**, se realizará de acuerdo a las siguientes disposiciones:

I. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que conozcan de hechos de violencia contra las mujeres tendrán la obligación de salvaguardar la vida e integridad de la víctima, informarle sobre la existencia de órdenes de protección, canalizar a la víctima a la instancia competente, dar seguimiento al caso hasta el momento en que se envíe a la instancia correspondiente y documentarlo;

II. Se podrán expedir nuevas órdenes de protección hasta que cese el riesgo hacia la víctima;

III. La solicitud podrá realizarse en forma verbal o escrita por la víctima o por cualquier persona que tenga conocimiento de un estado de riesgo o cualquier otra circunstancia que genere violencia contra las Mujeres;

IV. Cuando la víctima la solicite, no será necesaria la presentación de pruebas para acreditar los hechos de violencia, y

V. La autoridad jurisdiccional competente podrá considerar para otorgar las órdenes de protección, si de la declaración o entrevista de la víctima o solicitante se desprende alguno o algunos de los siguientes supuestos:

a) Ataques previos con riesgo mortal, amenazas de muerte, o el temor de la víctima a que el agresor la prive de la vida;

b) Que la víctima esté aislada o retenida por el agresor contra su voluntad o lo haya estado previamente;

c) Aumento de la frecuencia o gravedad de la violencia;

d) Que la víctima, como consecuencia de las agresiones sufridas, haya o esté recibiendo atención médica;

e) Intento o amenazas de suicidio o cualquier otra forma de medida intimidatoria por parte del agresor;

f) Que el agresor tenga una acusación o condena previa por delitos contra la integridad física o sexual de personas; que cuente con antecedentes de órdenes de protección dictadas en su contra; tenga antecedentes de violencia que impliquen una conducta agresiva o de peligrosidad; o que tenga conocimiento en el uso de armas, acceso a ellas o porte alguna;

g) Cuando existan antecedentes de abuso físico o sexual del agresor contra ascendientes, descendientes o familiares de cualquier grado de la víctima, o

h) Que exista o haya existido amenaza por parte del agresor de llevarse a los hijos de la víctima por cualquier circunstancia.

Las autoridades de seguridad pública federal, ante un hecho de violencia flagrante en contra de las mujeres, en observancia al principio de máxima protección estarán obligadas a:

- Intervenir de manera inmediata y eficaz;
- Hacer cesar el ejercicio de la violencia en contra de las víctimas, y
- Ingresar al domicilio donde se esté perpetrando el acto de violencia ante peligro inmediato e inminente de muerte o lesiones a la víctima.

Además, las autoridades de seguridad pública federal que intervengan, deberán prestar el auxilio inmediato que requiera la víctima y canalizarla a las autoridades competentes para su atención integral. Además, en ningún supuesto la víctima será quien lleve a cabo la notificación de órdenes de protección al agresor.

Cuando se notifique a las instancias policiales federales una orden de protección emitida por la autoridad competente deberá llevar un registro y prestar auxilio a la víctima de manera inmediata. En caso de que la víctima o el agresor no hablen el idioma español, tendrán derecho a contar en todo momento con la asistencia de un perito intérprete o traductor.

Así, en el marco de los artículos 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 7 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, "Convención de Belém do Pará", antes citados, las medidas de protección y garantía del derecho a una vida libre de violencia implican el despliegue de una serie de conductas por parte del Estado, que garanticen la seguridad de las víctimas, una debida investigación de los hechos constitutivos de violencia y la reparación del daño. En este contexto, deben dictarse medidas de urgencia para evitar situaciones en las que se ponga en riesgo la salud e integridad física o mental de quienes hayan sido víctimas de daño físico, psíquico, o a su integridad sexual, de amenaza, agravio, ofensa o cualquier otra forma de agresión por parte de un miembro de su familia o cualquier persona para evitar llegar a la violencia extrema como lo es el feminicidio.

2. El contexto sobre las órdenes de protección en México

Como se refirió en el anterior capítulo, las órdenes de protección son mecanismos incluidos en las leyes de acceso para garantizar el deber de protección del estado ante casos de mujeres que estén en un riesgo inminente de sufrir un daño en su persona o en los bienes que éstas poseen. De tal forma, resulta necesario que una vez analizada la legislación se dé un panorama del registro estadístico de las órdenes de protección.

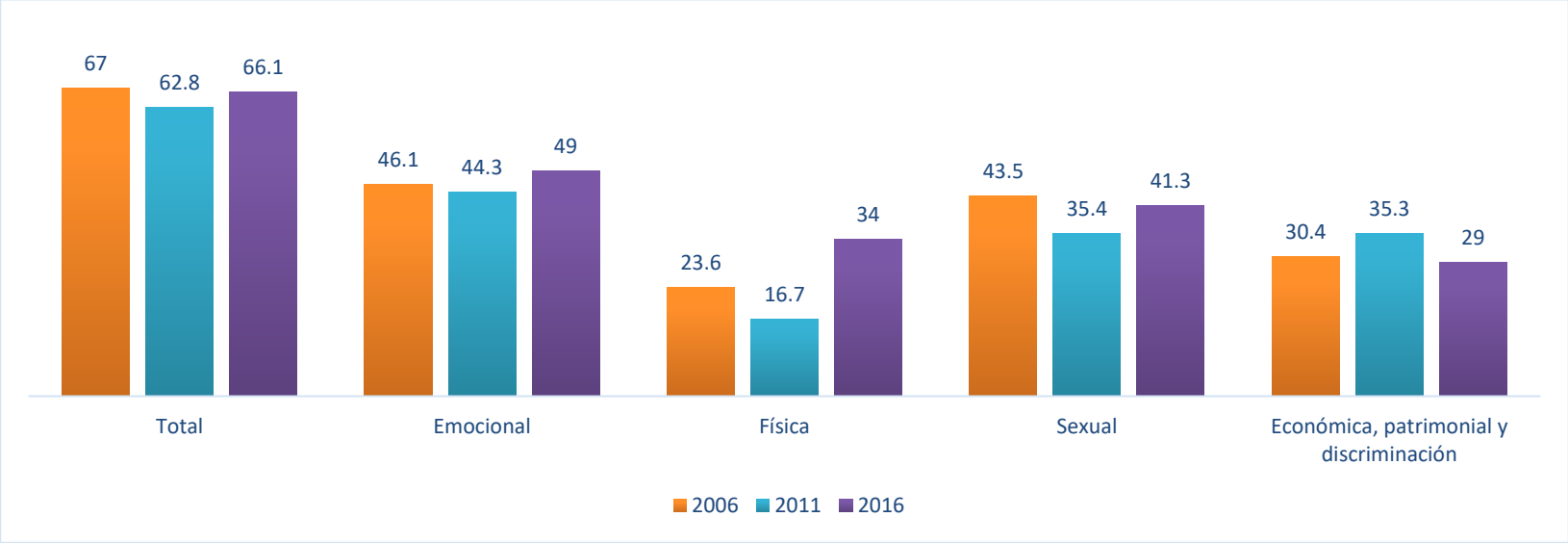
Para ello, primero se expondrá un breve panorama del contexto de violencia contra las mujeres en el país, a partir de la información de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2016 (ENDIREH 2016) y de datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad, de 2015 a 2018. Posteriormente, se analizará la información pública disponible sobre la emisión de las órdenes de protección, contenida en el BANAVIM, y el Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2017 realizado por el INEGI. Finalmente, se presentará información relativa a las acciones relacionadas con las órdenes de protección que han sido solicitadas en las Alertas de Violencia de Genero contra las Mujeres.

2.1 Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2016

Para dimensionar la importancia de las órdenes de protección en garantizar a las mujeres el acceso a una vida libre de violencia, resulta necesario conocer el contexto de violencia que padecen las mujeres en diversos ámbitos. Para ello, se analizan datos obtenidos de la ENDIREH 2016, la cual ofrece información referente a las experiencias de violencia de tipo físico, económico, sexual, emocional y patrimonial, que han enfrentado las mujeres de 15 años y más en los distintos ámbitos de su vida (de pareja, familiar, escolar, laboral y comunitario), y recopila características sobre los agresores y los lugares donde ocurrieron tales conductas.

De acuerdo con esta encuesta en 2016, **66.1% de las mujeres padecieron al menos un incidente de violencia** emocional, económica, física, sexual o discriminación a lo largo de su vida en al menos un ámbito y ejercida por cualquier agresor. Los porcentajes de mujeres que señalaron haber padecido un incidente de violencia de algún tipo en las encuestas levantadas en 2006, 2011 y 2016, son los siguientes:

Gráfico 3. Porcentaje de prevalencias de violencia total contra las mujeres por tipo de violencia y año de encuesta



Fuente: CNDH, con base en INEGI, *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2016, principales resultados.*

Como se puede apreciar en la gráfica, en los tres años que ha sido levantada la encuesta (2006, 2011 y 2016), **el porcentaje de mujeres que señalaron haber padecido un incidente de violencia, por lo menos a lo largo de su vida, es superior al 62%**. Si bien conforme a la encuesta levantada en 2011 se presenta un leve descenso, para 2016 este porcentaje aumenta.

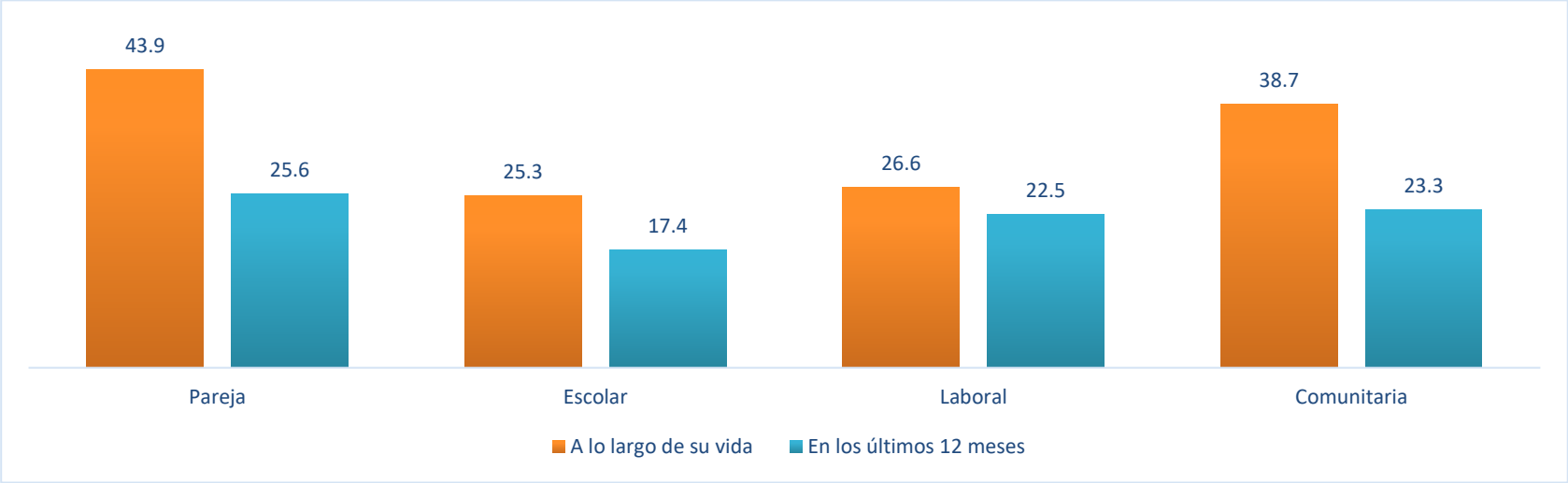
El tipo de violencia que presenta una mayor incidencia es la violencia emocional, casi llegando al 50%. Asimismo, de la información disponible en la gráfica, se aprecia que en 2016 este tipo tuvo mayor ocurrencia que en las levantadas en años anteriores.

En 2016 aumentaron de manera considerable las incidencias en violencia física y sexual en comparación con 2011. **Los porcentajes de mujeres que señalaron haber padecido incidentes de violencia física o sexual superan al 30% de acuerdo a la encuesta en 2016**, lo que implica que más de una de cada tres mujeres en México ha padecido uno de estos tipos de violencia.

La violencia económica, patrimonial y discriminación padecida por las mujeres es el tipo de violencia que registra un mayor descenso en comparación con el 2011.

Respecto de las modalidades en las que se ejerce esta violencia, la ENDIREH 2016 presenta el porcentaje de las mujeres que señalaron haber padecido un incidente de violencia por modalidad, a lo largo de su vida y en los últimos 12 meses:

Gráfico 4. Porcentaje de prevalencias de violencia total contra las mujeres por modalidad de violencia



Fuente: CNDH, con base en INEGI, *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2016, principales resultados*.

La modalidad en la que ocurre el mayor número de incidentes de violencia contra las mujeres se da **en el entorno de pareja**, de tal forma que **más de 4 de cada 10 mujeres en 2016 señalaron haber padecido de un incidente en este ámbito**. Sin embargo, la violencia en la comunidad tiene un porcentaje de incidencia considerablemente alto, de casi 40%. Además, de acuerdo a datos de esta encuesta, el 66.8% de las agresiones que se realizaron en este ámbito durante los 12 meses anteriores al levantamiento de la encuesta fueron del tipo sexual, las cuales incluyen piropos groseros u ofensivos, intimidación, acecho, abuso sexual, violación e intento de violación[26].

[26] *Vid.* INEGI, *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2016, principales resultados*, p. 26. Disponible en: http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/especiales/endireh/2016/doc/endireh2016_presentacion_ejecutiva.pdf (consultado el 3 de diciembre de 2018).

El ámbito escolar y laboral presentan los menores porcentajes de incidencia con 25.3% y 26.6% de mujeres que reportan haber padecido un incidente de estas modalidades de violencia respectivamente. No obstante, esto implica que poco más de una de cada cuatro mujeres ha experimentado esta violencia, lo cual es una incidencia considerable que representa un problema de violencia contra las mujeres que corresponde al estado garantizar.

Lamentablemente, la violencia contra las mujeres es un fenómeno común en México. Como se ha mencionado, de acuerdo a esta encuesta, esta violencia es ejercida en gran medida en el contexto de relaciones de pareja. Como vemos, resulta necesario reflexionar sobre medidas que sean atenientes a la protección de las mujeres, particularmente en el ámbito comunitario.

2.2 Presuntos delitos de violencia familiar, 2015 a octubre de 2018

Al ser la modalidad de violencia que más padecen las mujeres en México, y al referir la regulación de las órdenes de protección frecuentemente a la violencia ejercida en el ámbito familiar, resulta conveniente el profundizar sobre ésta. Por tal motivo, a continuación, se analizará la información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de 2015 a 2018, sobre los presuntos delitos de violencia familiar registrados en las instancias de procuración de justicia de las diversas entidades federativas.

De acuerdo con los datos registrados, **el total de los presuntos delitos de violencia familiar registrados de 2015 a octubre de 2018 es de 603, 257**; sin embargo, el número de presuntos delitos de violencia familiar ha sido muy variado dependiendo de la entidad federativa que se consulte. Para dar cuenta de ello, se presenta un cuadro con los presuntos delitos de violencia familiar reportados por las procuradurías y fiscalías de las entidades federativas de 2015 a octubre de 2018:

Tabla 4. Presuntos delitos de violencia familiar por entidad federativa

Entidad federativa	P. Delitos	Entidad federativa	P. Delitos	Entidad federativa	P. Delitos	Entidad federativa	P. Delitos
1. Ciudad de México	69,667	9. Tamaulipas	21,857	17. Oaxaca	12,892	25.Zacatecas	5,241
2. Nuevo León	66,228	10. Tabasco	21,782	18. Chiapas	11,892	26. Colima	5,162
3. Chihuahua	45,610	11. México	21,375	19. Sinaloa	10,582	27.Querétaro	4,672
4. Guanajuato	41,557	12. Veracruz de Ignacio de la Llave	19,313	20. Quintana Roo	10,557	28.Michoacán de Ocampo	4,006
5. Jalisco	37,225	13. Durango	18,886	21. Sonora	10,123	29.Aguascalientes	3,546
6. Baja California	34,290	14. Morelos	17,955	22. Guerrero	9,272	30.Nayarit	1,534

Entidad federativa	P. Delitos	Entidad federativa	P. Delitos	Entidad federativa	P. Delitos	Entidad federativa	P. Delitos
7. Coahuila de Zaragoza	26,375	15. San Luis Potosí	17,740	23. Yucatán	8,735	31.Tlaxcala	184
8. Puebla	23,112	16. Hidalgo	14,155	24. Baja California Sur	7,558	32.Campeche	174

Fuente: CNDH, con base en el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Incidencia delictiva del Fuero Común*.

Como se puede apreciar, la **Ciudad de México y Nuevo León son las entidades federativas con mayor número de registro de presuntos delitos de violencia familiar,** teniendo en conjunto el 22.5% del total de estos. Causa preocupación que, en un periodo de tiempo tan extenso, en **Campeche y Tlaxcala solo hayan sido registrados 174 y 184 presuntos delitos de violencia familiar respectivamente**.

2.3 Registro de Órdenes de Protección

El contar con registros de información confiables es una actividad que ha quedado pendiente por parte del Estado mexicano en diversos ámbitos, siendo uno de estos las órdenes de protección[27]. Con esta consideración en cuenta, se presenta información sobre las órdenes de protección emitidas reportadas en el Banco Nacional de Datos sobre Violencia contra la Mujer (BANAVIM), así como de la información disponible en el Censo de Procuración de Justicia Estatal 2016.

Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (BANAVIM)

La integración del BANAVIM se encuentra regulada en el artículo 44, fracción III de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, como competencia de la Secretaría de Seguridad Pública. Los datos que se presentan en él están compuestos a partir de la información proporcionada por los miembros del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (SNPASEVM) y las instituciones de gobierno de las Entidades Federativas[28].

A pesar de lo previsto en la ley, este banco de datos posee algunas omisiones que complican analizar la información como: no indicar el periodo de tiempo que se registra, no poder desagregar la información en tiempo o por más de una variable. A pesar de ello, contiene información que puede

[27] Respecto de la falta de información sobre la violencia ejercida contra las mujeres, el Comité de la CEDAW emitió en las *Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México* en el numeral 24 que "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;". Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fMEX%2fCO%2f9&Lang=en (consultado el 30 de noviembre de 2018).

[28] *Vid*, Secretaría de Seguridad Pública, *Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres*. Disponible en: https://banavim.segob.gob.mx/Banavim/Informacion_Publica/Informacion_Publica.aspx (consultado el 27 de noviembre de 2018).

servir para tener una aproximación al número de órdenes de protección que son emitidas por cada una de las entidades federativas. A continuación, se presenta la información disponible a noviembre de 2018:

Tabla 5. Número de órdenes de protección registradas por entidad federativa, BANAVIM

Entidad federativa	Órdenes de protección	Entidad federativa	Órdenes de protección	Entidad federativa	Órdenes de protección	Entidad federativa	Órdenes de protección
1. Jalisco	9314	9. Yucatán	932	17. Nuevo León	163	25. Oaxaca	12
2. Guanajuato	2671	10. Sinaloa	742	18. Quintana Roo	137	26. Durango	9
3. Hidalgo	1978	11. Baja California	662	19. Puebla	106	27. Chihuahua	2
4. Tabasco	1898	12. Veracruz	647	20. Coahuila	103	28. Estado de México	1
5. Zacatecas	1742	13. Campeche	371	21. Nayarit	72	29. Querétaro	1
6. Colima	1730	14. Sonora	350	22. San Luis Potosí	28	30. Guerrero	0
7. Chiapas	1543	15. Michoacán	294	23. Baja California Sur	23	31. Tamaulipas	0
8. Tlaxcala	949	16. Morelos	197	24. Aguascalientes	20	32. Ciudad de México	No disponible

Fuente: CNDH, con base en el BANAVIM (consultado el 27 de noviembre de 2018).

De inicio se aprecia que el número de órdenes de protección emitidas reportadas en el BANAVIM es ampliamente inferior al de registro de presuntos delitos de violencia familiar del Secretariado Ejecutivo de 2015 a octubre de 2018 (26,697 frente a 603,257). También es preocupante observar que en **once entidades federativas se registren menos de 100 órdenes de protección emitidas**, e incluso en **Tamaulipas y Guerrero no registran que se haya emitido alguna**.

Adicionalmente, **en algunos casos las entidades federativas que poseen un mayor número de presuntos delitos de violencia familiar no son las mismas que reportan haber emitido más órdenes de protección**. A manera de ejemplo, Nuevo León se coloca como la segunda entidad federativa con más registros de presuntos delitos de violencia familiar, sin embargo, es la decimoséptima entidad en emitir órdenes de protección. Por el contrario, hay entidades federativas que, si bien no se encuentran en los primeros lugares de registro de violencia familiar, han emitido más órdenes de protección que otras entidades federativas, como Tabasco e Hidalgo.

Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2017, INEGI

Otra fuente de información sobre las órdenes de protección emitidas en México es el Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2017, realizado por el INEGI. Este censo tiene el objetivo de generar información estadística y geográfica de la gestión y desempeño de las instituciones que integran a la Procuraduría General de Justicia o Fiscalía General de cada Entidad Federativa.

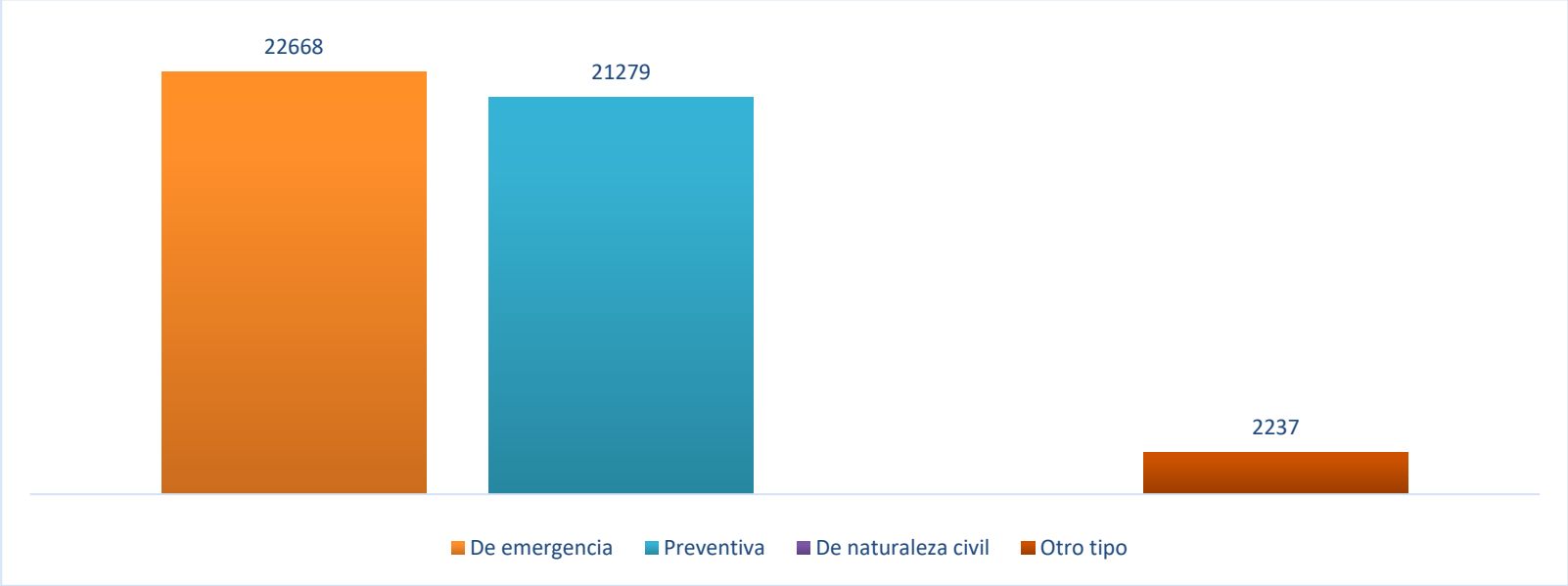
Dentro del primer módulo, sobre la estructura organizacional y recursos de las instancias de procuración de justicia, se desglosa información registrada de los centros de justicia para las mujeres o centros especializados para la atención de las mujeres. Dos de las preguntas que se levantaron a estas instituciones fueron relativas a las órdenes de protección.

De las respuestas emitidas por las autoridades estatales, diecinueve instituciones remitieron información que no permite analizar las órdenes que son emitidas, por las razones que se exponen a continuación:

- En primer lugar, cinco entidades federativas señalaron no saber el número de órdenes de protección emitidas, las cuales son: Aguascalientes, Colima, Jalisco, Nayarit y Oaxaca.
- Doce entidades federativas refirieron que no les eran aplicables las preguntas: Baja California, Baja California Sur, Coahuila de Zaragoza, Chihuahua, Hidalgo, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz de Ignacio de la Llave.
- Adicionalmente, dos estados no reportan órdenes de protección emitidas (Durango y Querétaro).

Derivado de ello, **la información que se presenta sobre las órdenes de protección emitidas se concentra en la información de trece entidades federativas, las cuales reportan que fueron emitidas 22,768 órdenes de protección en total durante 2016**. De éstas, las órdenes de protección emergentes fueron las más emitidas en ese año. Asimismo, **llama la atención que no se reporte la emisión de órdenes de protección de naturaleza civil.**

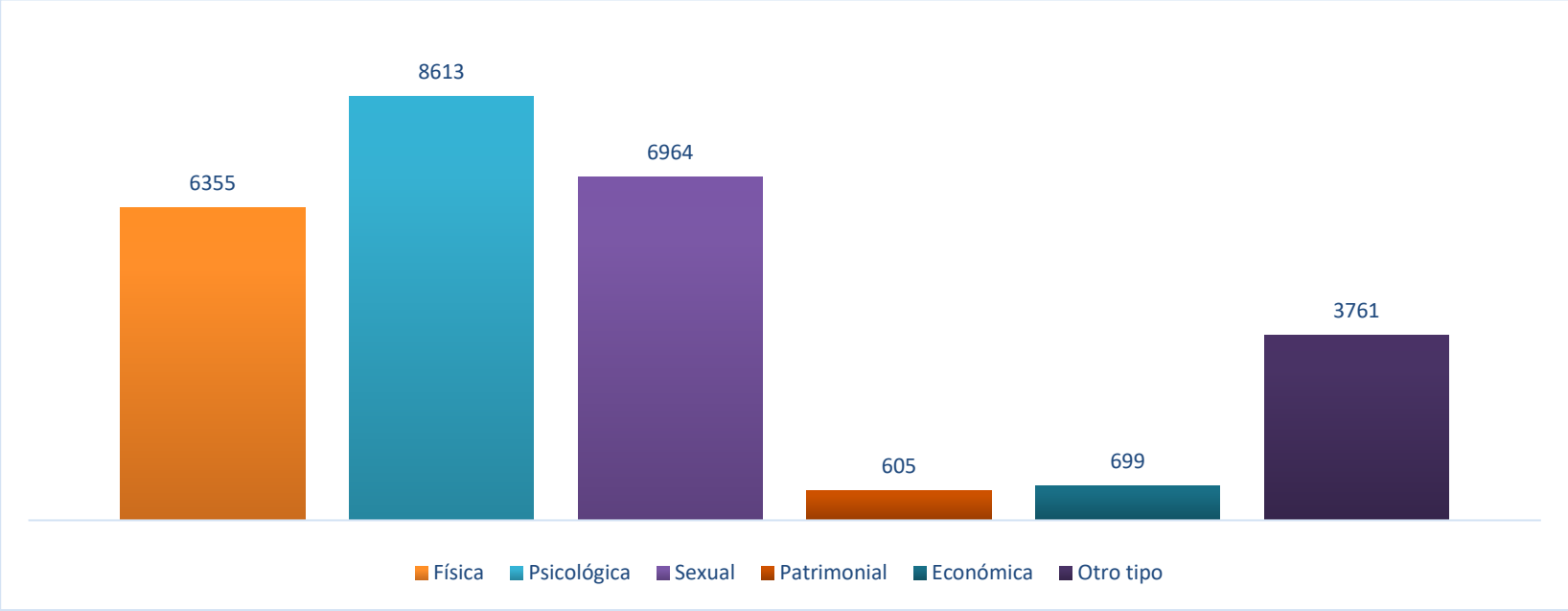
Gráfico 5. Órdenes de protección emitidas en 2016 por tipo de orden



Fuente: CNDH, con base en INEGI, *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2017* (consultado el 20 de noviembre de 2018).

Respecto al tipo de violencia ante el cual fue emitida la orden de protección, la más frecuente es la violencia psicológica, seguida de la sexual y la física. Por el contrario, las órdenes de protección derivadas de incidentes de violencia patrimonial y económica son considerablemente menores. Sobre los casos en los que se indica "otro tipo de violencia", el estado de México reporta 3,596 órdenes de protección emitidas, lo cual provoca que la incidencia aumente como se presenta en la siguiente gráfica:

Gráfico 6. Órdenes de protección emitidas en 2016 por tipo de violencia[29]



Fuente: CNDH, con base en INEGI, *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2017* (consultado el 20 de noviembre de 2018).

Una vez analizada la información disponible a nivel nacional, se presenta información desglosada por entidad federativa sobre las clases de órdenes de protección que han sido emitidas.

[29] El total de las órdenes de protección presentadas en esta gráfica no coincide con el total de la gráfica anterior, derivado a que el estado de Campeche y Morelos reportaron distinta información en la pregunta.

Campeche

En este estado no se registran órdenes de protección preventivas ni se cuentan con órdenes emitidas derivadas de incidentes de violencia sexual. Sobre las órdenes de emergencia, los tipos de órdenes de emergencia que han sido emitidas consisten en: la desocupación del agresor del domicilio conyugal o donde habite la víctima, la prohibición de intimidar o molestar a la víctima, y de otra clase.

Tabla 6. Órdenes de protección de emergencia emitidas en Campeche, 2016

Órdenes de emergencia	Desocupación del agresor del domicilio conyugal o donde habite la víctima	Prohibición de acercarse al domicilio, trabajo, de estudios u otro lugar	Reingreso de la víctima al domicilio	Prohibición de intimidar o molestar a la víctima	Otro	Total
Violencia psicológica	455	0	0	686	65	**1206**
Violencia física	283	0	0	686	0	**969**
Violencia patrimonial	261	0	0	0	65	**326**
Violencia económica	261	0	0	0	0	**261**
Violencia sexual	0	0	0	0	0	**0**
Otro tipo de violencia	0	0	0	0	0	**0**
Total	**1260**	**0**	**0**	**1372**	**130**	**2762**

Fuente: CNDH, con base en INEGI, *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2017* (consultado el 20 de noviembre de 2018).

Chiapas

En este estado no se registra haber emitido órdenes de protección preventivas. Respecto de las órdenes de emergencia, se registra una orden emitida por un incidente de violencia física en la que se ordena la desocupación del agresor del domicilio conyugal o donde habite la víctima. El resto de las órdenes emitidas en el estado se encuentran clasificadas como "otro tipo de orden de protección".

Tabla 7. Órdenes de protección de emergencia emitidas en Chiapas, 2016

Órdenes de emergencia	Desocupación del agresor del domicilio conyugal o donde habite la víctima	Prohibición de acercarse al domicilio, trabajo, de estudios u otro lugar	Reingreso de la víctima al domicilio	Prohibición de intimidar o molestar a la víctima	Otro	Total
Violencia psicológica	0	0	0	0	677	**677**
Violencia física	1	0	0	0	839	**840**
Violencia patrimonial	0	0	0	0	9	**9**
Violencia económica	0	0	0	0	93	**93**
Violencia sexual	0	0	0	0	49	**49**
Otro tipo de violencia	0	0	0	0	0	**0**
Total	**1**	**0**	**0**	**0**	**1667**	**1668**

Fuente: CNDH, con base en INEGI, *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2017* (consultado el 20 de noviembre de 2018).

Ciudad de México

Diverso a la información contenida en el BANAVIM, el Censo Estatal de Procuración de Justicia sí reporta información respecto de algunas de las órdenes de protección emitidas en esta entidad. La Ciudad de México, refiere que no se sabe el número de órdenes de protección preventivas o de tipo civil emitidas. Asimismo, respecto de las órdenes de protección de urgencia, se desconoce el número de órdenes de protección emitidas sobre el reingreso de la víctima al domicilio o de otro tipo. Llama la atención que sólo se reporten órdenes de protección emitidas por violencia psicológica y física; respecto del resto de los tipos de violencia, refiere desconocer el número de órdenes emitidas.

Tabla 8. Órdenes de protección de emergencia emitidas en la Ciudad de México, 2016

Órdenes de emergencia	Desocupación del agresor del domicilio conyugal o donde habite la víctima	Prohibición de acercarse al domicilio, trabajo, de estudios u otro lugar	Reingreso de la víctima al domicilio	Prohibición de intimidar o molestar a la víctima	Otro	Total
Violencia psicológica	NSS	6	NSS	468	NSS	474
Violencia física	3	NSS	NSS	NSS	NSS	3
Violencia patrimonial	NSS	NSS	NSS	NSS	NSS	NSS
Violencia económica	NSS	NSS	NSS	NSS	NSS	NSS
Violencia sexual	NSS	NSS	NSS	NSS	NSS	NSS
Otro tipo de violencia	NSS	NSS	NSS	NSS	NSS	NSS
Total	**3**	**6**	**0**	**468**	**0**	**477**

Fuente: CNDH, con base en INEGI, *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2017* (consultado el 20 de noviembre de 2018).

Guanajuato

Respecto a las órdenes de emergencia emitidas, este estado sólo reporta que se cuenta con cuatro órdenes emitidas por violencia física: dos relativas a la prohibición de acercarse al domicilio, trabajo, de estudios u otro lugar; y dos de prohibir de intimidar o molestar a la víctima.

Con relación a las órdenes preventivas, en total este estado registra 40 órdenes, todas relativas a proveer de auxilio policíaco a favor de la víctima, 31 a causa de incidentes de violencia física, y 9 derivados de incidentes de violencia sexual.

Resalta que en este estado sólo se emitieron 44 órdenes de protección en 2016, en comparación con los 11,133 presuntos delitos de violencia familiar registrados en el mismo año conforme a la información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Guerrero

Esta entidad registra solamente haber emitido órdenes de protección preventivas. Resalta el número tan bajo de órdenes emitidas (86), cuando en ese mismo año se registraron 2,183 presuntos delitos de violencia familiar en el estado de acuerdo a la información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Tabla 9. Órdenes de protección preventivas emitidas en Guerrero, 2016

Órdenes preventivas	Retención y guarda de armas de fuego o punzocortantes propiedad del agresor	Inventario de los bienes muebles e inmuebles de propiedad común	Uso y goce de bienes muebles	Acceso al domicilio de autoridades policiacas	Entrega de objetos de uso personal y documentos de identidad	Auxilio policíaco a favor de la víctima	Brindar servicios reeducativos integrales con perspectiva de género al agresor	Otro	Total
Violencia psicológica	0	0	0	0	25	0	0	0	**25**
Violencia física	0	0	0	20	0	0	0	0	**20**
Violencia patrimonial	0	0	0	0	0	0	0	0	**0**
Violencia económica	0	5	0	0	0	0	0	0	**5**
Violencia sexual	0	0	0	0	0	0	0	21	**21**
Otro tipo de violencia	0	0	0	0	0	0	0	15	**15**
Total	**0**	**5**	**0**	**20**	**25**	**0**	**0**	**36**	**86**

Fuente: CNDH, con base en INEGI, *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2017* (consultado el 20 de noviembre de 2018).

Estado de México

Con relación a las órdenes de protección de emergencia, esta entidad reporta que se han emitido 6,074 órdenes de prohibir intimidar o molestar a la víctima, derivados de incidentes de violencia sexual.

Respecto de las órdenes de protección preventivas, sólo se registra la emisión tratándose de la violencia física, económica y sexual. Asimismo, se indica que hay 1,700 órdenes emitidas derivadas de incidentes de "otro tipo de violencia" distintas a las señaladas en la tabla que se presenta.

Tabla 10. Órdenes de protección preventivas emitidas en el Estado de México, 2016

Órdenes preventivas	Retención y guarda de armas de fuego o punzocortantes propiedad del agresor	Inventario de los bienes muebles e inmuebles de propiedad común	Uso y goce de bienes muebles	Acceso al domicilio de autoridades policiacas	Entrega de objetos de uso personal y documentos de identidad	Auxilio policíaco a favor de la víctima	Brindar servicios reeducativos integrales con perspectiva de género al agresor	Otro	Total
Violencia psicológica	0	0	0	0	0	0	0	0	**0**
Violencia física	0	0	0	0	881	500	807	0	**2188**
Violencia patrimonial	0	0	0	0	0	0	0	0	**0**
Violencia económica	0	0	0	0	39	0	0	0	**39**
Violencia sexual	0	0	0	0	0	0	715	0	**715**
Otro tipo de violencia	0	0	0	0	0	0	0	1700	**1700**
Total	**0**	**0**	**0**	**0**	**920**	**500**	**1522**	**1700**	**4642**

Fuente: CNDH, con base en INEGI, *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2017* (consultado el 20 de noviembre de 2018).

En adición a lo anterior, esta entidad reporta que en la categoría "otro tipo de orden de protección", se emitieron órdenes derivadas de incidentes de violencia psicológica y de "otro tipo de violencia".

Tabla 11. Órdenes de protección de otro tipo emitidas en el Estado de México, 2016

	Violencia psicológica	Violencia física	Violencia patrimonial	Violencia económica	Violencia sexual	Otro tipo de violencia	Total
Otro tipo de orden de protección	341	0	0	0	0	1896	**2237**

Fuente: CNDH, con base en INEGI, *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2017* (consultado el 20 de noviembre de 2018).

Michoacán

Registra que fueron emitidas 36 órdenes de protección en total, cada una emitida por incidentes de violencia física. De éstas, nueve fueron órdenes de emergencia consistentes en prohibir intimidar o molestar a la víctima. Asimismo, registra 27 órdenes preventivas, relativas a solicitud de auxilio policíaco a favor de la víctima. A pesar del reducido número de órdenes de protección (36), esta entidad es la sexta en registrar menores presuntos delitos de violencia familiar en 2016, con 787 presuntos hechos delictivos, de acuerdo a información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional Seguridad Pública.

Morelos

En esta entidad se reporta la emisión de órdenes de protección de emergencia y preventivas. Destaca que esta entidad reporta la emisión de órdenes de emergencia en los diferentes tipos de violencia:

Tabla 12. Órdenes de protección de emergencia emitidas en Morelos, 2016

Órdenes de emergencia	Desocupación del agresor del domicilio conyugal o donde habite la víctima	Prohibición de acercarse al domicilio, trabajo, de estudios u otro lugar	Reingreso de la víctima al domicilio	Prohibición de intimidar o molestar a la víctima	Otro	Total
Violencia psicológica	851	851	0	851	0	**2553**
Violencia física	310	310	150	310	0	**1080**
Violencia patrimonial	90	90	0	90	0	**270**
Violencia económica	100	100	0	100	0	**300**
Violencia sexual	10	10	4	10	0	**34**
Otro tipo de violencia	0	0	0	0	0	**0**
Total	**1361**	**1361**	**154**	**1361**	**0**	**4237**

Fuente: CNDH, con base en INEGI, *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2017* (consultado el 20 de noviembre de 2018).

De forma diversa, respecto de las órdenes de protección preventivas sólo se tienen reportada la emisión de órdenes consistentes en la entrega de objetos de uso personal y documentos de identidad, y el auxilio policíaco a favor de la víctima, en incidentes de violencia psicológica, física o sexual.

Tabla 13. Órdenes de protección preventivas emitidas en Morelos, 2016

Órdenes preventivas	Retención y guarda de armas de fuego o punzocortantes propiedad del agresor	Inventario de los bienes muebles e inmuebles de propiedad común	Uso y goce de bienes muebles	Acceso al domicilio de autoridades policiacas	Entrega de objetos de uso personal y documentos de identidad	Auxilio policíaco a favor de la víctima	Brindar servicios reeducativos integrales con perspectiva de género al agresor	Otro	Total
Violencia psicológica	0	0	0	0	10	1673	0	0	**1683**
Violencia física	0	0	0	0	10	1050	0	0	**1060**
Violencia patrimonial	0	0	0	0	0	0	0	0	**0**
Violencia económica	0	0	0	0	0	0	0	0	**0**
Violencia sexual	0	0	0	0	0	10	0	0	**10**
Otro tipo de violencia	0	0	0	0	0	0	0	0	**0**
Total	**0**	**0**	**0**	**0**	**20**	**2733**	**0**	**0**	**2753**

Fuente: CNDH, con base en INEGI, *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2017* (consultado el 20 de noviembre de 2018).

Nuevo León

En esta entidad federativa **sólo se tienen registradas once órdenes de protección**, emitidas por incidentes de violencia física y psicológica. Respecto de órdenes de protección de emergencia se emitieron cinco órdenes de desocupación del agresor del domicilio conyugal o donde habite la víctima (tres por violencia psicológica, y dos por violencia física). De igual forma, se cuentan con dos órdenes de prohibición de acercarse al domicilio, trabajo, de estudios u otro lugar, emitidas por incidentes de violencia psicológica.

Con relación a las órdenes preventivas, fueron emitidas cuatro consistentes en la entrega de objetos de uso personal y documentos de identidad (tres por violencia psicológica y una por violencia física).

Puebla

Sólo registra 150 órdenes de protección emitidas. La totalidad de éstas son órdenes de protección de emergencia, en las que se prohíbe al agresor acercarse al domicilio, al trabajo, al lugar de estudios u otro lugar. Los incidentes de violencia que derivaron en la emisión de éstas, fueron clasificados por el estado en la categoría "Otro tipo de violencia". Lo anterior resulta preocupante, ya que **Puebla en ese año fue la novena entidad con mayor número de presuntos delitos de violencia familiar registrados con 5,586 incidentes** conforme a la información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad.

Sonora

Este estado reporta que desconoce cuántas órdenes de protección de emergencia y preventivas han sido emitidas por incidentes de violencia psicológica y sexual. Además, no reporta la emisión de órdenes de protección por incidentes de violencia física, patrimonial o económica.

Señala que fueron emitidas 758 órdenes de protección por violencia psicológica y 47 órdenes de protección por incidentes de carácter sexual. No especifica si éstas fueron de emergencia, preventivas, de carácter civil o de otro tipo.

Yucatán

Esta entidad federativa no reporta la emisión de órdenes de protección por violencia patrimonial, económica, sexual u otro tipo de violencia. Aunado a ello, señala que no se sabe cuántas órdenes de protección preventivas y de naturaleza civil fueron emitidas por violencia psicológica y física.

Refiere que se emitieron 716 órdenes de protección de emergencia, de las cuáles 644 derivaron de incidentes de violencia psicológica y 72 por hechos de violencia física. Todas ellas fueron registradas en la categoría de "otro tipo de orden de protección de emergencia".

Zacatecas

Respecto de los tipos de violencia por el cual fueron emitidas las órdenes de protección registradas, esta entidad no reporta que hayan sido emitidas órdenes de protección por incidentes de violencia patrimonial. Además, indica que sólo se emitió una orden de protección preventiva derivada de violencia económica y cinco órdenes de protección por incidentes de violencia sexual (tres de emergencia y dos preventivas).

Tabla 14. Órdenes de protección de emergencia emitidas en Zacatecas, 2016

Tipo de violencia por el cual fue emitida	Desocupación del agresor del domicilio conyugal o donde habite la víctima	Prohibición de acercarse al domicilio, trabajo, de estudios u otro lugar	Reingreso de la víctima al domicilio	Prohibición de intimidar o molestar a la víctima	Otro	Total
Violencia psicológica	0	0	0	162	0	**162**
Violencia física	0	0	0	34	0	**34**
Violencia patrimonial	0	0	0	0	0	**0**
Violencia económica	0	0	0	0	0	**0**
Violencia sexual	0	3	0	0	0	**3**
Otro tipo de violencia	0	0	0	0	0	**0**
Total	**0**	**3**	**0**	**196**	**0**	**199**

Fuente: CNDH, con base en INEGI, *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2017* (consultado el 20 de noviembre de 2018).

Llama la atención que respecto de las órdenes de protección preventivas casi todas consisten en auxilio policiaco, mientras que sólo las dos órdenes de protección emitidas por violencia sexual consistan en la entrega de objetos de uso personal y documentos de identidad.

Tabla 15. Órdenes de protección preventivas emitidas en Zacatecas, 2016

Tipo de violencia por el cual fue emitida	Retención y guarda de armas de fuego o punzocortantes propiedad del agresor	Inventario de los bienes muebles e inmuebles de propiedad común	Uso y goce de bienes muebles	Acceso al domicilio de autoridades policiacas	Entrega de objetos de uso personal y documentos de identidad	Auxilio policíaco a favor de la víctima	Brindar servicios reeducativos integrales con perspectiva de género al agresor	Otro	Total
Violencia psicológica	0	0	0	0	0	82	0	0	**82**
Violencia física	0	0	0	0	0	15	0	0	**15**

Tipo de violencia por el cual fue emitida	Retención y guarda de armas de fuego o punzocortantes propiedad del agresor	Inventario de los bienes muebles e inmuebles de propiedad común	Uso y goce de bienes muebles	Acceso al domicilio de autoridades policiacas	Entrega de objetos de uso personal y documentos de identidad	Auxilio policíaco a favor de la víctima	Brindar servicios reeducativos integrales con perspectiva de género al agresor	Otro	Total
Violencia patrimonial	0	0	0	0	0	0	0	0	**0**
Violencia económica	0	0	0	0	0	1	0	0	**1**
Violencia sexual	0	0	0	0	2	0	0	0	**2**
Otro tipo de violencia	0	0	0	0	0	0	0	0	**0**
Total	**0**	**0**	**0**	**0**	**2**	**98**	**0**	**0**	**100**

Fuente: CNDH, con base en INEGI, *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2017* (consultado el 20 de noviembre de 2018).

2.4 Las órdenes de protección en los procedimientos de Alerta de Violencia de Género en contra de las Mujeres

Para hablar del contexto actual sobre la emisión de las órdenes de protección, es necesario comentar la especificidad que dichas órdenes han tenido en los procedimientos de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM), en tanto que en este mecanismo se han requerido diversas acciones para propiciar su emisión, seguimiento y registro.

La AVGM se encuentra definida en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia por 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 que se lleva a cabo para dar trámite a las solicitudes de AVGM consiste en los siguientes pasos:[30]

[30] Más información al respecto de este mecanismo de combate a la violencia feminicida puede ser consultado 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*. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Diagnostico-AVGM.pdf (consultado el 29 de noviembre de 2018)

1. **Se solicita una AVGM para un determinado territorio** por la presencia de un presunto contexto de violencia feminicida (solicitud por violencia feminicida) o por la existencia de una política o una legislación que les cause un agravio a las mujeres (solicitud por agravio comparado). Pueden presentarla las organizaciones de la sociedad civil, los organismos de derechos humanos internacionales, de entidades federativas y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
2. Una vez aceptada la solicitud, **se conforma un grupo de trabajo para el análisis de contexto de violencia feminicida o el agravio comparado**. Este grupo está compuesto por cuatro personas académicas y cuatro representantes de instituciones, dentro de las que se encuentra la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
3. El grupo de trabajo realiza **una investigación para elaborar un informe**, 30 días naturales después de haber sido instalado el grupo. Dicho informe debe contener: el contexto de violencia contra las mujeres en el lugar donde se solicita la AVGM; la metodología de análisis; el análisis científico de los hechos y la interpretación de la información; y **las conclusiones que contendrán las propuestas de acciones preventivas, de seguridad y justicia para enfrentar y abatir la violencia feminicida o el agravio comparado**.
4. **El informe es remitido a la Secretaría de Gobernación, quien lo notifica al titular del poder ejecutivo estatal que corresponda**. Ésta persona tendrá 15 días para aceptarlo, con lo que da inicio a un plazo de seis meses para cumplir las propuestas contenidas en el mismo. De no aceptarlo, se declara la AVGM.
5. En el plazo de seis meses el grupo de trabajo podrá reunirse con autoridades estatales y municipales en mesas de seguimiento de las medidas solicitadas.
6. Una vez concluido el plazo, el estado entrega un informe sobre las acciones realizadas para el cumplimiento de las medidas solicitadas. A partir de éste, **el grupo de trabajo dictaminará sobre si el estado acreditó haber realizado las propuestas o no.**
7. **El dictamen es remitido a la Secretaría de Gobernación, quien, con base en el dictamen del grupo de trabajo, emitirá o no la declaratoria de AVGM**. De emitirse la declaratoria, el grupo de trabajo se constituirá en un grupo interinstitucional y multidisciplinario.

En este orden de ideas, en estos procedimientos los grupos que le dan seguimiento a las AVGM han emitido recomendaciones para que las entidades federativas cumplan con las obligaciones previstas por el artículo 1° constitucional, dentro de los que se encuentra el deber de protección.

Al 27 de noviembre de 2018, se cuentan con 30 procedimientos de AVGM, se han emitido 18 declaratorias de AVGM, lo cual denota el contexto de violencia en contra de las mujeres que se tiene en el país, así como la necesidad de contar con medidas que garanticen una vida libre de violencia.

Tabla 16. Estado actual de los procedimientos de AVGM

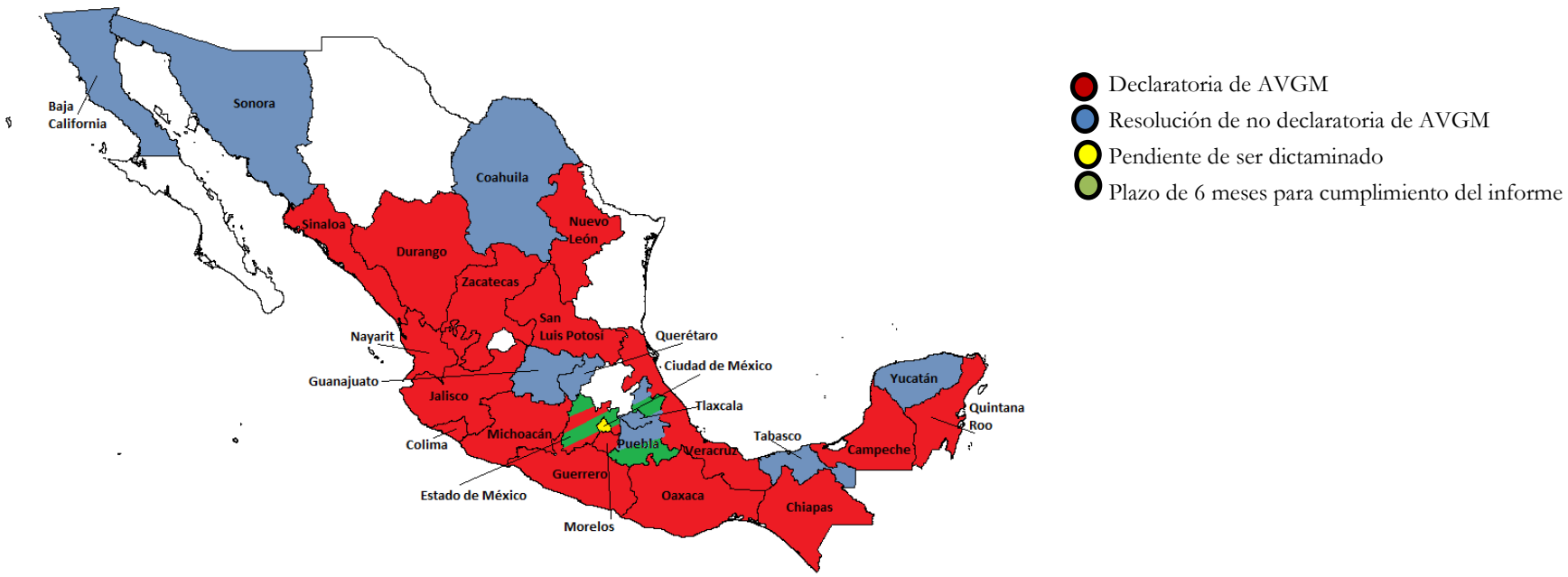
Fase del procedimiento de AVGM	Procedimientos en cada fase	Entidades federativas		
Declaratoria de AVGM	18 declaratorias	1. Estado de México 2. Morelos 3. Michoacán 4. Chiapas 5. Nuevo León 6. Veracruz (por violencia feminicida)	7. Sinaloa 8. Colima 9. San Luis Potosí 10. Guerrero 11. Quintana Roo 12. Nayarit	13. Veracruz (por agravio comparado) 14. Zacatecas 15. Oaxaca 16. Durango 17. Campeche 18. Jalisco*
Se determinó no emitir la DAVGM	9 procedimientos	1. Baja California 2. Guanajuato 3. Querétaro*	4. Puebla* 5. Tabasco* 6. Tlaxcala	7. Sonora* 8. Yucatán*[31] 9. Coahuila
Se ha vencido el plazo de cumplimiento de seis meses y se encuentra pendiente la dictaminación	1 procedimientos	1. Ciudad de México		
Se encuentran transcurriendo el plazo de 6 meses para cumplimiento de las recomendaciones	2 procedimientos	1. Puebla 2. Estado de México (por desaparición de mujeres)		
Total de solicitudes AVGM	**30 procedimientos en 27 entidades federativas**			

Fuente: CNDH, con corte al 4 de diciembre de 2018

Actualmente, sólo Baja California Sur, Chihuahua, Tamaulipas, Aguascalientes e Hidalgo no cuentan con un procedimiento de esta naturaleza. De tal forma, 85% de los estados han estado involucrados en un procedimiento de AVGM.

[31] En las entidades marcadas con * la CNDH emitió Voto Razonado por considerar que era necesaria la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género: Querétaro, Puebla, Tabasco, Sonora, Yucatán, Zacatecas y Jalisco.

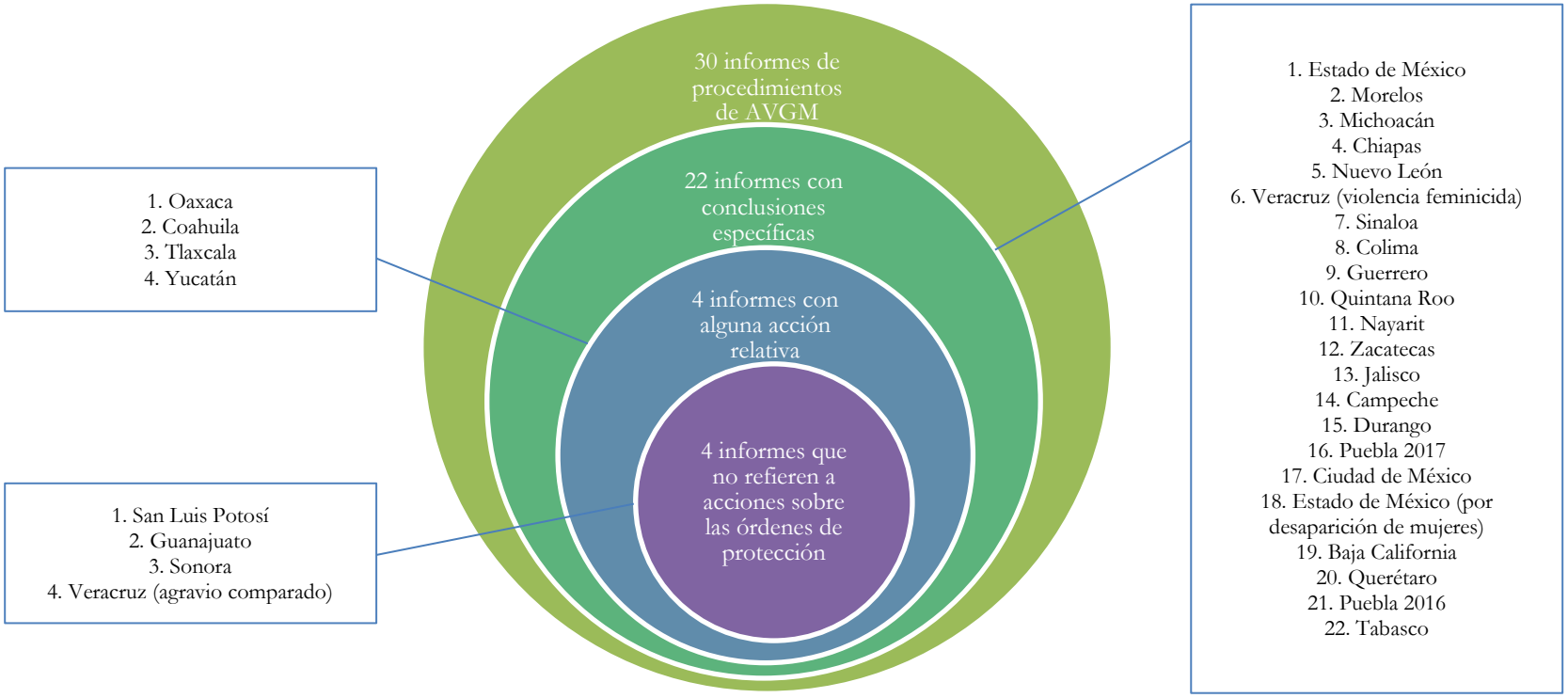
Mapa 5. Estado actual de los procedimientos de AVGM



Fuente: CNDH, con corte al 4 de diciembre de 2018.

Para tener un panorama de las acciones que han sido solicitadas para fortalecer las órdenes de protección en los informes emitidos por parte de los grupos de trabajo que han sido conformados para atender las solicitudes de AVGM en las distintas entidades federativas, se analizaron estos documentos para conocer la frecuencia y el tipo de acciones que han sido propuestas. Para esta revisión también se tomaron en cuenta las acciones relacionadas con medidas de protección. De la revisión de la información, se desprende que 22 informes contienen una conclusión dirigida a fortalecer la aplicación, seguimiento y evaluación de las órdenes de protección; cuatro informes refieren de manera tangente a las órdenes de protección. Finalmente, en cuatro informes no se hace referencia a las órdenes de protección.

Gráfico 7. Conclusiones y acciones sobre órdenes de protección en los informes de los Grupos de Trabajo



Fuente: CNDH, con base en los informes que emiten los grupos de trabajo

Las acciones sobre órdenes de protección identificadas en los informes que no contienen una conclusión especializada en este tema son las siguientes:

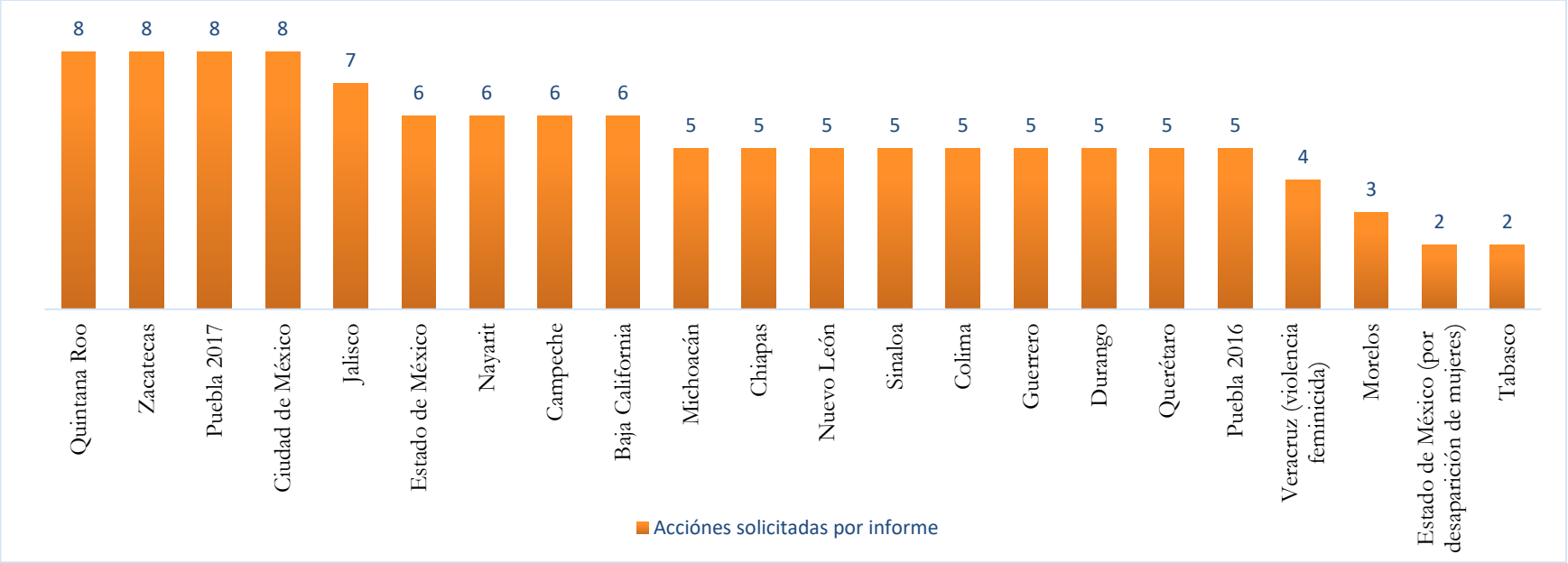
Tabla 17. Acciones relativas a órdenes de protección en informes que no contienen una conclusión específica al respecto

Entidad Federativa	Acción relativa a órdenes de protección
Oaxaca	En la tercera conclusión relativa a la creación de banco estatal de datos y la alimentación de información al BANAVIM, se menciona que el diseño funcional y operativo del banco de datos estatal deberá homologarse a los Lineamientos para determinar e integrar la información del Banavim, **especialmente en relación con el registro de las medidas de protección solicitadas y otorgadas**.
Coahuila	En la séptima conclusión relativa a la creación de banco estatal de datos y la alimentación de información al BANAVIM, se menciona que el diseño funcional y operativo del banco de datos deberá cumplir con la totalidad de los requisitos establecidos en el artículo 60, fracción IV de la Ley estatal de Acceso, **especialmente en relación con el registro de las medidas de protección solicitadas y otorgadas.**
Tlaxcala	En la octava conclusión, se solicitan diversas reformas legislativas, dentro de las que se encuentran la **elaboración y entrega de las estrategias de adecuación** en relación a matrimonio infantil, **órdenes y medidas de protección**, y reparación integral del daño.
Yucatán	En la sexta conclusión relacionada con reformas legislativas, se requiere presentar una iniciativa para que dentro del Código de Familia del estado se **haga explícita la figura de la orden de protección en casos de violencia familiar** o en su defecto hacer la remisión a la Ley de Acceso de las Mujeres a Una Vida Libre de Violencia en el Estado de Yucatán. Asimismo, solicita **presentar la iniciativa de reforma del Código Penal estatal para que nombre a las órdenes de protección como ta**l, ya que sólo refiere que el MP acordará las medidas preventivas necesarias para salvaguardar la integridad física, psíquica o moral de la víctima, y en su caso, solicitará las precautorias.

Fuente: CNDH.

En los 22 informes donde en una conclusión se trata específicamente de las órdenes de protección, se señalan diversas acciones que deben de realizar los gobiernos de las entidades federativas para garantizar que éstas sean emitidas de forma adecuada y se les dé seguimiento. Los informes dónde se solicita el mayor número de acciones sobre órdenes de protección son los correspondientes a los procedimientos de Quintana Roo, Zacatecas, Puebla (2017) y la Ciudad de México, como se puede apreciar de la siguiente gráfica:

Gráfico 8. Número de acciones sobre órdenes de protección solicitadas por informe de AVGM

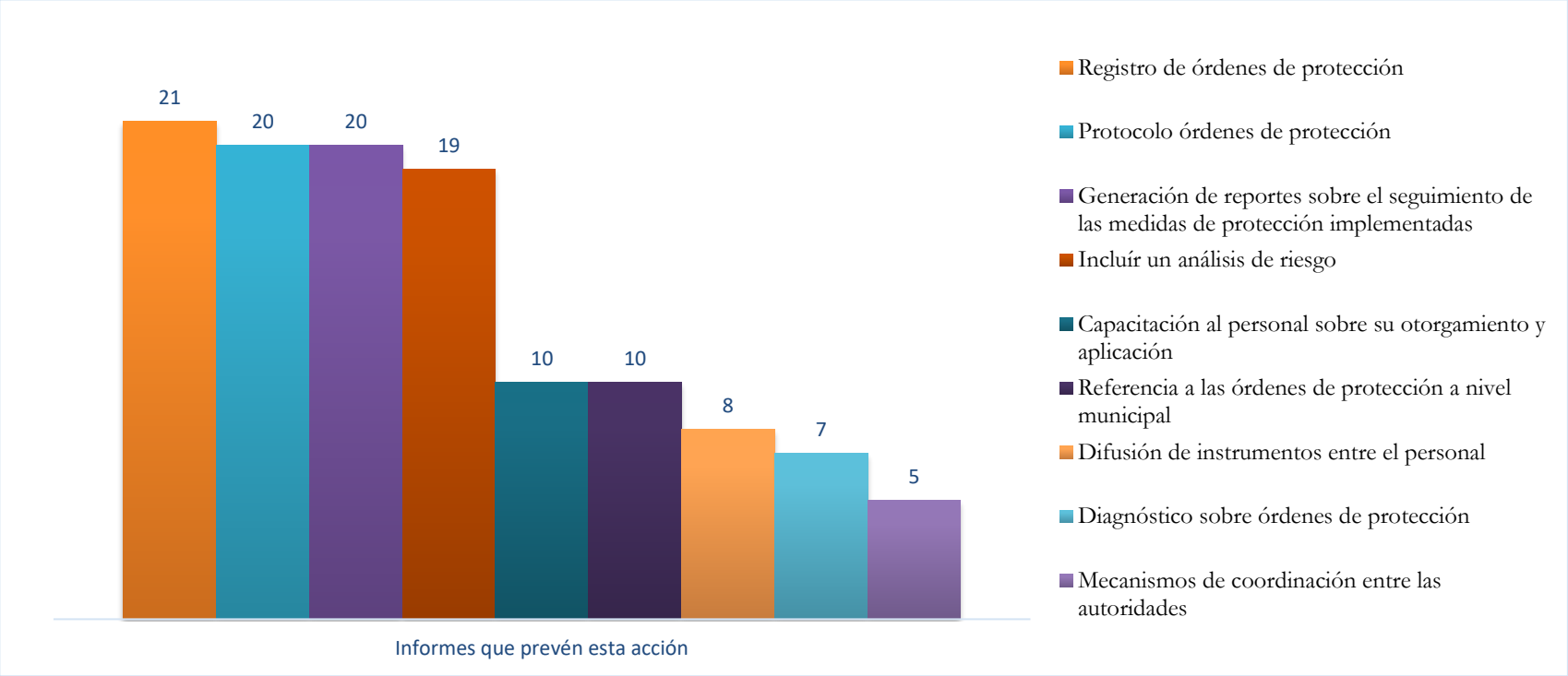


Fuente: CNDH.

Por el contrario, en los informes correspondientes al Estado de México (por desaparición de mujeres) y Tabasco sólo se requirieron dos acciones relativas a órdenes de protección.

Asimismo, a continuación, se señalan cuántas acciones por tema se solicitaron a los gobiernos de las entidades federativas sobre órdenes de protección:

Gráfico 9. Acciones solicitadas en los informes de AVGM sobre órdenes de protección con una conclusión al respecto



Fuente: CNDH.

Como puede ser apreciado, el registro de las órdenes de protección es la medida más solicitada. En 18 informes se solicita la realización de un registro administrativo; mientras que en dos informes (Ciudad de México y Puebla 2017) se refiere al registro de órdenes de protección sin especificar el medio, y en Tabasco se solicita la inclusión del registro de las órdenes de protección en la base estatal de datos.

Tabla 18. Informes de AVGM que incluyen acciones sobre el registro de órdenes de protección

1. Estado de México 2. Morelos 3. Michoacán 4. Chiapas 5. Nuevo León	6. Veracruz (violencia feminicida) 7. Sinaloa 8. Colima 9. Guerrero	10. Quintana Roo 11. Nayarit 12. Zacatecas 13. Jalisco	14. Campeche 15. Durango 16. Puebla (2017) 17. Ciudad de México	18. Baja California 19. Querétaro 20. Puebla 2016 21. Tabasco

Fuente: CNDH.

Sobre las acciones solicitadas relacionadas con los protocolos para la emisión de órdenes de protección, en el informe de Veracruz por violencia feminicida se solicitó al estado la mejora del protocolo con el que contaba al momento de realizar el informe; asimismo, en Durango y los dos procedimientos llevados a cabo en Puebla se han solicitado acciones para garantizar la aplicación de los protocolos. En el informe del Estado de México por desaparición de mujeres, derivado del tema sobre el que versa, se solicita la ejecución de una estrategia de protección a las víctimas directas e indirectas de desaparición de mujeres para evitar que sean hostigadas, intimidadas, amenazadas, dañadas o que se ponga en peligro su vida de cualquier forma. En el resto de las entidades federativas se ha solicitado la creación de guías o protocolos para la emisión de órdenes de protección.

Tabla 19. Informes de AVGM que incluyen acciones sobre protocolos de órdenes de protección

1. Estado de México 2. Michoacán 3. Chiapas 4. Nuevo León 5. Sinaloa	6. Colima 7. Guerrero 8. Quintana Roo 9. Nayarit	10. Zacatecas 11. Jalisco 12. Campeche 13. Durango	14. Puebla (2017) 15. Ciudad de México 16. Estado de México (por desaparición de mujeres)	17. Baja California 18. Querétaro 19. Puebla (2016) 20. Veracruz (violencia feminicida)

Fuente: CNDH.

En relación a las acciones para la generación de reportes sobre el seguimiento de las órdenes de protección implementadas, es importante mencionar que, en la mayoría de los informes, todas estas medidas refieren la evaluación de las órdenes de protección para valorar su implementación idónea. Asimismo, en el informe de Tabasco se solicita que en la base estatal de datos se incluya "información sobre las órdenes de protección solicitadas, dictadas, la duración, el tipo, las circunstancias que la motivaron, el seguimiento del cumplimiento que guarda, su eficacia y eficiencia".

Tabla 20. Informes de AVGM que incluyen acciones sobre seguimiento a órdenes de protección

1. Estado de México 2. Morelos 3. Michoacán 4. Chiapas	5. Veracruz (violencia feminicida) 6. Sinaloa 7. Colima	8. Quintana Roo 9. Nayarit 10. Zacatecas 11. Jalisco	12. Campeche 13. Durango 14. Ciudad de México 15. Baja California	16. Querétaro 17. Puebla (2016) 18. Tabasco 19. Guerrero 20. Puebla (2017)

Fuente: CNDH.

Respecto la ejecución de análisis de riesgo, en los informes de Estado de México, Morelos, Michoacán y Veracruz por violencia feminicida, se solicita la realización de análisis de riesgo previo para que las órdenes sean adecuadas e idóneas para la situación específica de cada uno de los casos. En los informes de catorce entidades federativas se solicita la creación de mecanismos o modelos para realizar el análisis de riesgo, de los cuáles nueve especifican que se deben de relacionar con el protocolo o guía que se cuenta o que se solicita realizar para la emisión de órdenes de protección. En el informe de Guerrero se indica que "las medidas deberán ser dictadas de manera inmediata y posteriormente se aplicará el análisis de riesgo correspondientes".

Tabla 21. Informes de AVGM que incluyen acciones sobre el análisis de riesgo

1. Estado de México 2. Morelos 3. Michoacán 4. Nuevo León	5. Veracruz (violencia feminicida) 6. Sinaloa 7. Colima	8. Guerrero 9. Quintana Roo 10. Nayarit 11. Zacatecas	12. Jalisco 13. Campeche 14. Durango 15. Puebla (2017)	16. Ciudad de México 17. Baja California 18. Querétaro 19. Puebla (2016)

Fuente: CNDH.

Con relación a las solicitudes de capacitación para las y los servidores públicos, en los informes de Quintana Roo, Nayarit, Campeche, Estado de México (por desaparición de mujeres) y Puebla (2016), se requiere que las acciones de capacitación o profesionalización formen parte de un programa o estrategia de capacitación.

Tabla 22. Informes de AVGM que incluyen acciones sobre capacitación de órdenes de protección

1. Quintana Roo 2. Nayarit	3. Zacatecas 4. Jalisco	5. Campeche 6. Puebla (2017)	7. Ciudad de México 8. Estado de México (por desaparición de mujeres)	9. Baja California 10. Puebla (2016)

Fuente: CNDH.

Respecto las referencias sobre las órdenes de protección a nivel municipal, en los informes de Estado de México, Michoacán, Chiapas, Nuevo León, Sinaloa y Colima se solicita la creación de protocolos o procedimientos que sean aplicables tanto a nivel estatal como municipal. En los informes de Quintana Roo y Zacatecas se señala la necesidad de fortalecer a las instituciones municipales que las ejecutan, y en Jalisco se indica que se debe de capacitar "a las y los servidores públicos encargados de su emisión e implementación, en todos los órdenes de gobierno, haciendo énfasis en los municipios". Llaman la atención las acciones solicitadas en Tabasco, en donde se solicita establecer mecanismos para la determinación de medidas de protección por parte de policías municipales en un marco de legalidad y protección de las víctimas; y desarrollar herramientas de aplicación práctica y material de apoyo para la implementación de medidas de protección para mujeres víctimas de violencia por parte de la policía municipal.

Tabla 23. Informes de AVGM que incluyen acciones a nivel municipal sobre órdenes de protección

1. Estado de México 2. Michoacán	3. Chiapas 4. Nuevo León	5. Sinaloa 6. Colima	7. Quintana Roo 8. Zacatecas	9. Jalisco 10. Durango

Fuente: CNDH.

Sobre la difusión de instrumentos para la aplicación y seguimiento de las órdenes de protección, llama la atención que en los informes de Quintana Roo, Nayarit, Zacatecas, Jalisco, Campeche, Puebla (2017) y Ciudad de México se haga referencia a la difusión de las órdenes de protección a la población en general.

Tabla 24. Informes de AVGM que incluyen acciones de difusión sobre órdenes de protección

1. Quintana Roo 2. Nayarit	3. Zacatecas 4. Jalisco	5. Campeche 6. Puebla (2017)	7. Ciudad de México 8. Baja California

Fuente: CNDH.

En los informes de Guerrero y Querétaro se solicita la realización de diagnósticos relativos a la metodología empleada en la emisión de órdenes de protección en el estado, para la creación de protocolos de actuación. De manera diversa, en los informes de Quintana Roo y Zacatecas se solicita a las entidades federativas que incluyan indicadores específicos sobre la valoración de riesgo y, en su caso, atención especializada a grupos en condición de vulnerabilidad.

Tabla 25. Informes de AVGM que incluyen acciones de diagnósticos sobre órdenes de protección

1. Veracruz (violencia feminicida) 2. Guerrero	3. Quintana Roo 4. Zacatecas	5. Puebla (2017) 6. Ciudad de México	7. Querétaro

Fuente: CNDH.

En relación a los mecanismos de coordinación entre las instituciones para la ejecución y seguimiento de órdenes de protección, los informes del Estado de México y Nuevo León solicitan que la coordinación se realice entre órganos de procuración y administración de justicia. Los informes de Puebla y la Ciudad de México señalan de manera general la "elaboración o el cumplimiento de los acuerdos interinstitucionales para asegurar la implementación, cumplimiento y continuidad de las órdenes de protección". Por otra parte, resalta que en Chiapas hayan sido solicitados "los mecanismos de coordinación necesarios con las autoridades tradicionales".

Tabla 26. Informes de AVGM que incluyen mecanismos de coordinación sobre órdenes de protección

1. Estado de México 2. Chiapas	3. Nuevo León	4. Puebla (2017)	5. Ciudad de México

Fuente: CNDH.

Con respecto al contenido en las declaratorias de AVGM emitidas, se ha solicitado en 16 de ellas acciones dirigidas a valorar objetiva y diligentemente las órdenes de protección, garantizando su efectiva ejecución; la coordinación de actores claves en su ejecución como la policía, los órganos de procuración de justicia y los Centros de Justicia para las Mujeres.

Destaca que en la declaratoria emitida para diversos municipios del Oaxaca se indique que "Para los municipios que se rigen bajo sistemas normativos internos, así como para las localidades de difícil acceso, generar o fortalecer los mecanismos existentes que permitan identificar, atender y proteger desde el primer momento a las mujeres que viven violencia feminicida, a través de la coordinación de las autoridades del sistema de cargos". De tal

forma, las AVGM procuran que la emisión de las medidas dictadas en ellas corresponda con el contexto específico de violencia feminicida en cada uno de los territorios sobre los que se solicita.

Así, a través de los procedimientos de AVGM se ha impulsado la mejora en la aplicación de las órdenes de protección, aunque a pesar de ello, se quede un gran camino por recorrer. Como se advierte de la información presentada en este capítulo, a pesar de que la acción más solicitada en las AVGM ha sido el registro de la emisión de órdenes de protección, de la información pública disponible se advierte que aún existen grandes deficiencias en la captura de información.

3. La revisión de las órdenes de protección

La regulación de las órdenes de protección en México se advierte fragmentada, desigual y compleja en cuanto a la posibilidad de que las medidas para preservar la vida y la integridad de las mujeres que se encuentran en situaciones de violencia puedan recibir protección especializada por parte de las instituciones del Estado.

Actualmente, diversos instrumentos normativos prevén las órdenes de protección, entre ellos destaca la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, y sus homólogas en las entidades federativas, así como en códigos civiles, familiares, y en el Código Nacional de Procedimientos Penales, entre otras.

Del mismo modo, cada vez son más las entidades federativas que cuentan con protocolos para que las instituciones emitan las órdenes de protección y lleven a cabo el seguimiento que en su caso corresponda. Sin embargo, la CNDH identifica con preocupación el vacío que actualmente existe para enfocar el proceso de solicitud, admisibilidad y ejecución de las órdenes de protección, así como de su seguimiento y debido registro para proteger y garantizar los derechos de las víctimas.

En otras palabras, es indispensable contar con un mapeo de cómo se regulan las órdenes de protección, de tal modo que se puedan encontrar los puntos más críticos de la legislación vigente, y en miras a, más adelante, ofrecer una guía para las víctimas sobre qué hacer uso de este recurso que ofrece la legislación. Ello sin detrimento de lo necesario que resulta que se fortalezcan las instituciones en este tema de vital importancia.

3.1 Consideraciones preliminares para el análisis

Las órdenes de protección se ubican como uno de los mecanismos previstos en la legislación para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia que es de utilidad para adoptar medidas urgentes con el fin de salvaguardar la vida y la integridad de las mujeres que se encuentran en situaciones que pueden incluso poner en riesgo su vida. Por esta razón, el objetivo del presente apartado consiste en llevar a cabo un análisis de cómo se encuentran reguladas, cuáles son sus alcances y, en qué medida, son asequibles para las víctimas de violencia.

Las órdenes de protección se ubican como uno de los mecanismos previstos en la legislación para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia que es de utilidad para adoptar medidas urgentes con el fin de salvaguardar la vida y la integridad de las mujeres que se encuentran en situaciones que pueden incluso poner en riesgo su vida. Por esta razón, el objetivo del presente apartado consiste en llevar a cabo un análisis de cómo se encuentran reguladas, cuáles son sus alcances y, en qué medida, son asequibles para las víctimas de violencia.

El análisis del contenido de las leyes comprendió lo siguiente:

Delimitación del tema a analizar: cómo se regulan las órdenes de protección en las leyes de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, así como sus respectivos reglamentos (de la Ley General, y de las entidades federativas). Lo anterior, en miras a identificar los elementos mínimos que deben ser claros para que las mujeres víctimas de violencia puedan acceder a este mecanismo y salvaguardar su vida y su integridad.

Los rubros de análisis que se consideraron para este documento, priorizando qué necesitaría saber la víctima para hacer uso de este mecanismo, son los siguientes:

1. Qué tipo de órdenes de protección están previstas.
2. Qué hechos se consideran para otorgar las órdenes de protección.
3. Quién las puede solicitar.
4. A quién se pueden solicitar.
5. Cómo se debe hacer la solicitud de las órdenes de protección.
6. Quién debe ejecutar las órdenes de protección.
7. Cuáles son los plazos para que las autoridades emitan las órdenes de protección.
8. Cuánto duran las órdenes de protección.
9. Cómo se plantea el análisis del riesgo para emitir las órdenes de protección.
10. Revisar si se prevé algún procedimiento específico para la emisión de las órdenes de protección.
11. A qué otras leyes o códigos se hace referencia para alguna de las fases de las órdenes de protección (solicitud, emisión, ejecución, seguimiento, registro).
12. Revisar si prevé un mecanismo de monitoreo de las órdenes de protección.
13. Análisis de si se prevé el registro de las órdenes de protección en el banco de datos de cada entidad federativa.
14. Información adicional (sanción a funcionarios)
15. Por otra parte, se plantea el análisis de cuáles son las acciones que comprenden cada tipo de orden de protección, es decir, cómo se materializan las órdenes preventivas, de emergencia y en materia civil.

Para la realización de este capítulo, se analizaron las leyes de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, tanto la Ley General como las de las 32 entidades federativas. Asimismo, se revisaron todos los reglamentos de las leyes mencionadas. Con base en este monitoreo de las órdenes de protección, se identificó que dos entidades federativas cuentan con un **reglamento específico sobre órdenes de protección, éstas son Morelos y Michoacán.**

El análisis del contenido de la legislación en este documento tiene la intención de rescatar aquellos elementos que son (o deben ser) de utilidad para las víctimas, con perspectiva de género y derechos humanos. Por lo anterior, se hace una revisión que permita desagregar los 15 rubros especificados, prestando a su vez atención para identificar las manifestaciones de sexismo en el texto legal; el tipo de mujer que se advierte como probable solicitante de las órdenes de protección, y cuáles podrían ser sus efectos para mujeres de distintas étnicas, creencias, o nivel socioeconómico[32].

Asimismo, el análisis del contenido de la legislación se lleva a cabo teniendo en cuenta el peso de otros elementos que están previstos (u omitidos) en la legislación, la ubicación de los vacíos y sus potenciales consecuencias. De este modo, la descripción de cómo actualmente están reguladas las órdenes de protección deviene en la elaboración de una radiografía que permite advertir cuáles son las principales lagunas en la regulación, las tareas pendientes, y aquellos elementos que podrían resultar adversos para el respeto a los derechos humanos de las mujeres, y para el cabal cumplimiento de las obligaciones del Estado mexicano. Esto con el fin de que, como un segundo paso, se pueda ofrecer una ruta mínima para las mujeres todas las entidades federativas para la solicitud de órdenes de protección.

3.2 El panorama general de las órdenes de protección

En las 32 entidades federativas, se han emitido leyes de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, y con excepción de Campeche también se han emitido los reglamentos de estas leyes. **Michoacán y Morelos por su parte tienen además reglamentos específicos sobre órdenes de protección.** Estos instrumentos tienen como objetivo prevenir, sancionar, atender y erradicar la violencia contra las mujeres, así como garantizar el acceso a una vida libre de violencia.

En el caso de dos entidades federativas, se hacen mención de las órdenes de protección de forma general o señalan para su otorgamiento la aplicabilidad de otra legislación; Campeche establece que se otorgarán de conformidad con la legislación penal del Estado y Chihuahua en su legislación menciona únicamente como objetivo de la ley la promoción del acceso oportuno a medidas de protección. Sin especificar las órdenes de

[32] Elementos retomados en términos generales de Alda Facio, *Cuando el género suena cambios trae (una metodología para el análisis de género del fenómeno legal)*, 1ª Edición, San José, Costa Rica, ILANUD, 1992, disponible en: http://www.fiscalia.gub.uy/innovaportal/file/2477/1/libro.pdf (consultado el 29 de noviembre de 2018).

protección, señalar los tipos de dichas órdenes ni lo referente a la solicitud de las misma. Por otra parte, Colima establece órdenes de protección sin realizar una clasificación de las mismas. En razón de lo anterior, en 28 entidades federativas se establecen y se clasifican las órdenes de protección.

Por último, Nayarit hace referencia a la Ley General y las órdenes de protección de emergencia y preventivas, dichos tipos de órdenes de protección las regula en el reglamento de la Ley de Acceso, mientras las de naturaleza civil y/o familiar se regulan en su código de procedimientos civiles. A continuación, se analizan los principales elementos de las órdenes de protección.

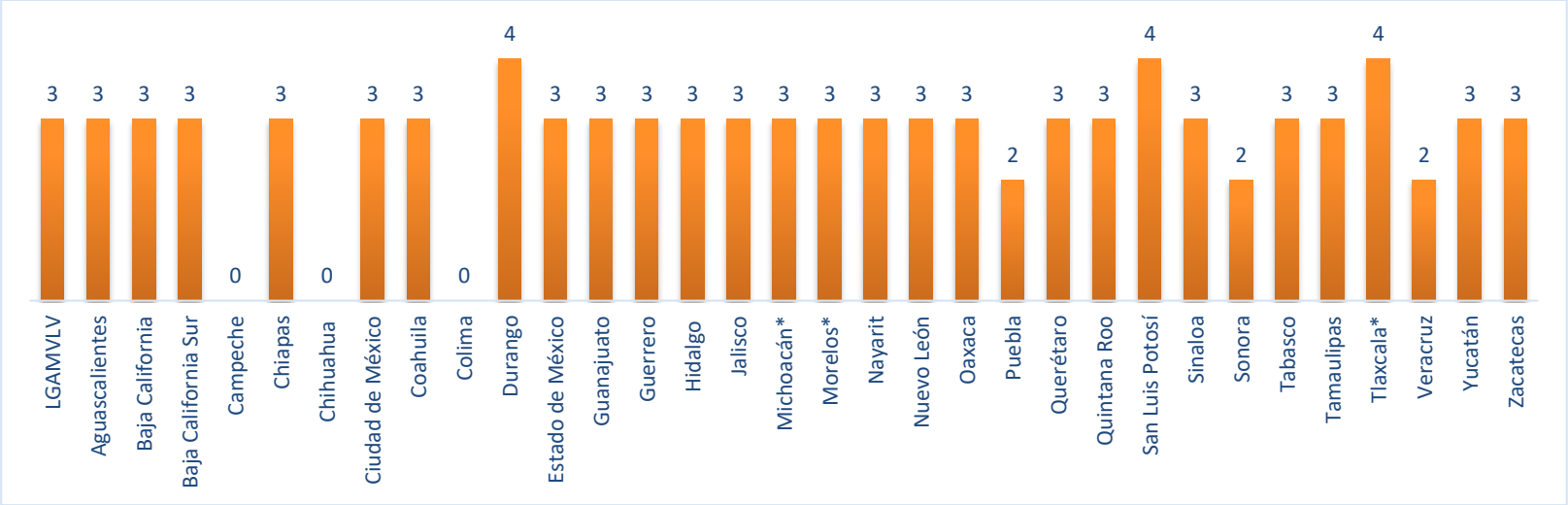
Tipos de órdenes de protección regulados

Del monitoreo de las leyes y reglamentos de las entidades federativas, se identificó que se han clasificado las órdenes de protección en los siguientes tipos:

- Cautelares
- De emergencia
- De naturaleza civil o/y familiar
- De naturaleza político-electoral
- Definitivas
- En materia penal
- Preventivas
- Judiciales

Cuando se analiza cuántas órdenes de protección prevén por entidad federativa, y en la Ley General, considerando tanto las leyes como los reglamentos en la materia, se advierte el número máximo de órdenes de protección que se prevén es de cuatro (en Durango, San Luis Potosí y Tlaxcala), como se aprecia en el siguiente gráfico:

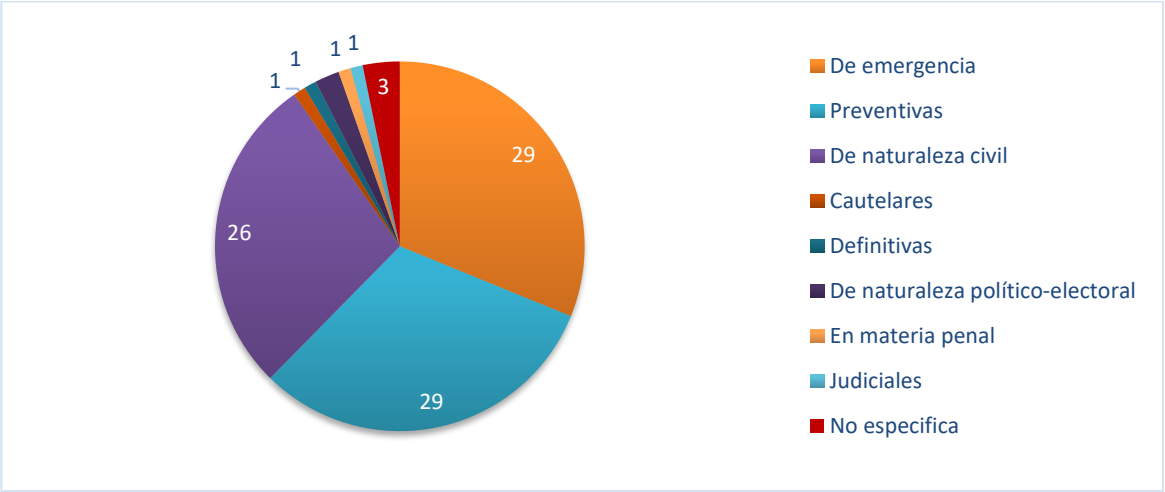
Gráfico 10. Número de tipos de órdenes de protección previstos en leyes y reglamentos de AMVLV



Fuente: CNDH, con base en el monitoreo de órdenes de protección, fecha de corte: 26 de noviembre de 2018.

Los tipos de orden de protección mayormente incluidos en la legislación en la materia son de emergencia y preventivas, como se advierte en el siguiente gráfico:

Gráfico 11. Frecuencia de la incorporación de los tipos de órdenes de protección en leyes y reglamentos en materia de AMVLV



Fuente: CNDH, con base en el monitoreo de órdenes de protección, fecha de corte: 26 de noviembre de 2018.

De forma particular se destaca que Yucatán es la única entidad que regula las órdenes de protección cautelares y definitivas, mientras que la Ciudad de México es la única que regula (clasifica) las órdenes de protección como en materia penal, y Tlaxcala es la única que regula órdenes como de tipo Judicial.

Si bien las entidades federativas han regulado diversos tipos de órdenes de protección, también destaca que en muchas entidades se han regulado las mismas órdenes de protección, pero se han clasificado en un tipo distinto, esto se verá más adelante en el análisis de cada una de las órdenes de protección previstas por las entidades federativas. De forma ilustrativa cabe señalar que las órdenes protección que la Ciudad de México regula en materia penal, en la Ley General y algunas entidades federativas se prevén como órdenes de tipo emergente o preventivas.

En el siguiente esquema se refiere qué entidades incluyen cada tipo de orden de protección, señalando también la información relacionada con la Ley General y su respectivo reglamento:

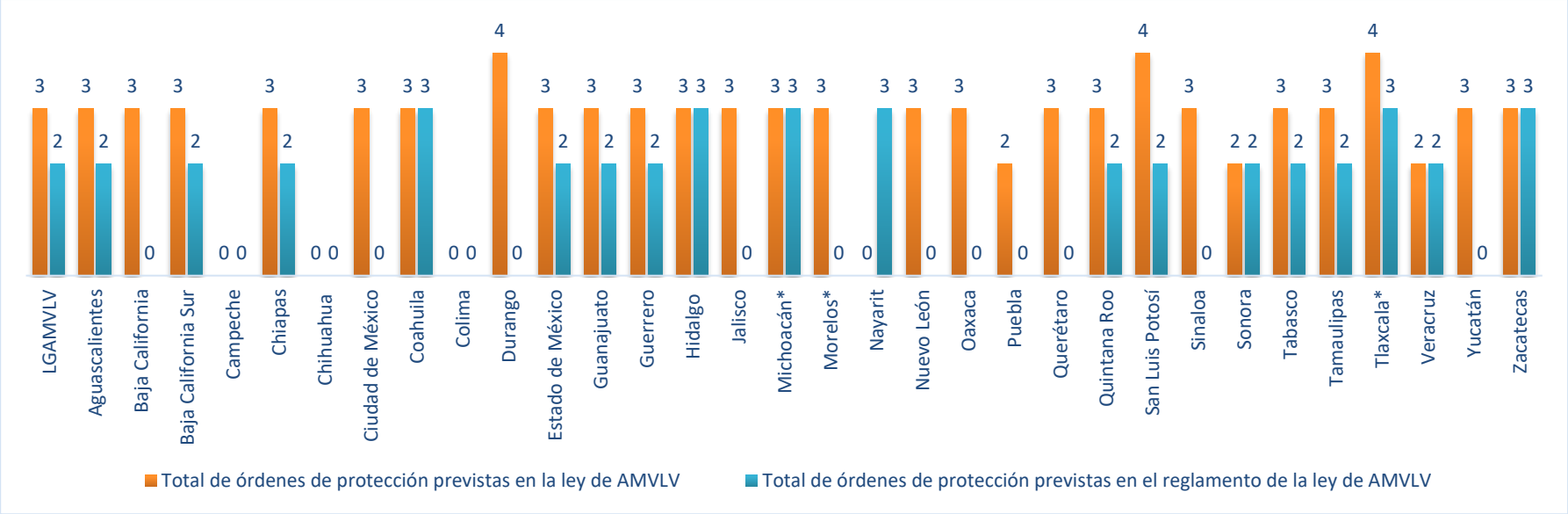
Tabla 27. Órdenes de protección según su tipo y según las entidades de las leyes y reglamentos de AMVLV que los prevén

Leyes y reglamentos	De emergencia	Preventivas	De naturaleza civil	Cautelares	Definitivas	De naturaleza político-electoral	En materia penal	Judiciales	No especifica	Total
LGAMVLV	1	1	1							3
Aguascalientes	1	1	1							3
Baja California	1	1	1							3
Baja California Sur	1	1	1							3
Campeche									1	0
Chiapas	1	1	1							3
Chihuahua									1	0
Ciudad de México		1	1				1			3
Coahuila	1	1	1							3
Colima									1	0
Durango	1	1	1			1				4
Estado de México	1	1	1							3
Guanajuato	1	1	1							3
Guerrero	1	1	1							3
Hidalgo	1	1	1							3
Jalisco	1	1	1							3
Michoacán*	1	1	1							3
Morelos*	1	1	1							3
Nayarit	1	1	1							3
Nuevo León	1	1	1							3
Oaxaca	1	1	1							3
Puebla	1	1								2
Querétaro	1	1	1							3
Quintana Roo	1	1	1							3
San Luis Potosí	1	1	1			1				4
Sinaloa	1	1	1							3
Sonora	1	1								2
Tabasco	1	1	1							3
Tamaulipas	1	1	1							3
Tlaxcala*	1	1	1					1		4
Veracruz	1	1								2
Yucatán	1			1	1					3
Zacatecas	1	1	1							3
Total	**29**	**29**	**26**	**1**	**1**	**2**	**1**	**1**	**3**	

Fuente: CNDH, con base en el monitoreo de órdenes de protección, fecha de corte: 26 de noviembre de 2018.

Es importante acotar que en algunas entidades se observa que el número de órdenes de protección, e incluso los tipos que refieren, no empatan cuando se compara su ley con su reglamento. Al respecto, la preocupación se centra en la posibilidad de que queden algunas órdenes de protección incorporadas únicamente en un sentido nominal a las leyes y reglamentos. En el siguiente gráfico se observan las diferencias entre las órdenes de protección previstas en las leyes y en los reglamentos en materia de AMVLV:

Gráfico 12. Número de tipos de órdenes de protección previstos en leyes y reglamentos, por entidad federativa y considerando la LGAMVLV



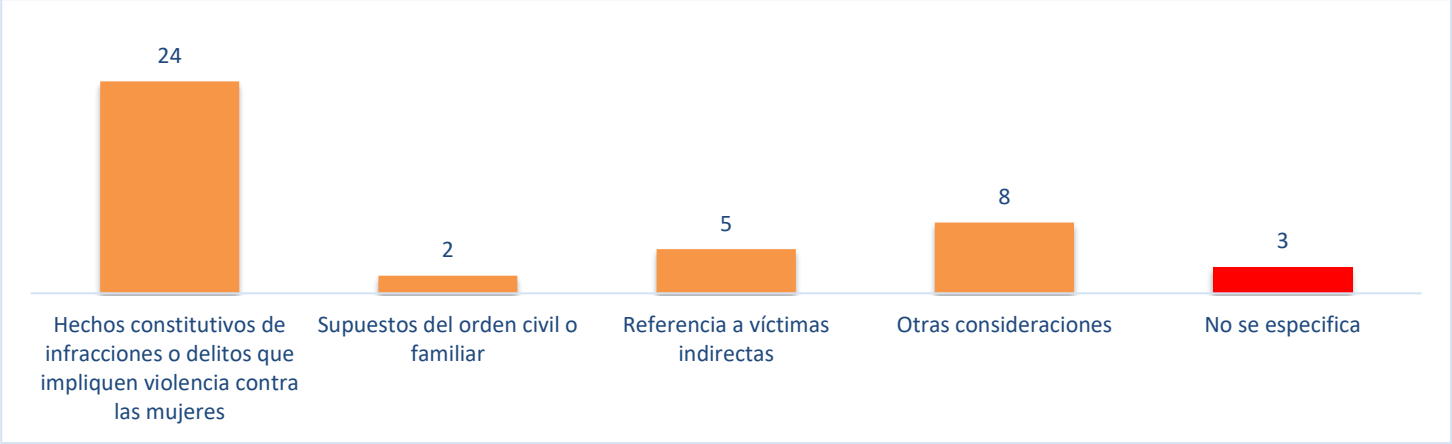
Fuente: CNDH, con base en el monitoreo de órdenes de protección, fecha de corte: 26 de noviembre de 2018.

Cuando se analizan todas las entidades federativas, se identifica que actualmente **hay tres entidades que no señalan los tipos de órdenes de protección en su ley ni en su reglamento de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia**. Tal es el caso de: **Campeche, Chihuahua y Colima.** En el caso de Chihuahua se hace una mención de manera muy general al tema, pero no se especifican los tipos existentes.

¿Cuáles son los hechos considerados para otorgar las órdenes de protección?

Entre los hechos que se consideran para poder solicitar las órdenes de protección, sobresale el caso de los hechos constitutivos de infracciones o delitos que impliquen violencia contra las mujeres; al respecto, se considera relevante el entender en qué sentido se estaría comprendiendo una probable infracción o la referencia a "delitos que impliquen violencia", en tanto que estos se señalan aun cuando las órdenes de protección no están condicionadas a algún procedimiento de tipo penal, y ello queda de manifiesto en algunas entidades en específico, como veremos más adelante.

Gráfico 13. Hechos considerados para otorgar las órdenes de protección



Fuente: CNDH, con base en el monitoreo de órdenes de protección, fecha de corte: 26 de noviembre de 2018.

Las entidades que **no hacen referencia a los hechos considerados para otorgar las órdenes de protección**, son: Chihuahua, Guanajuato y Sonora.

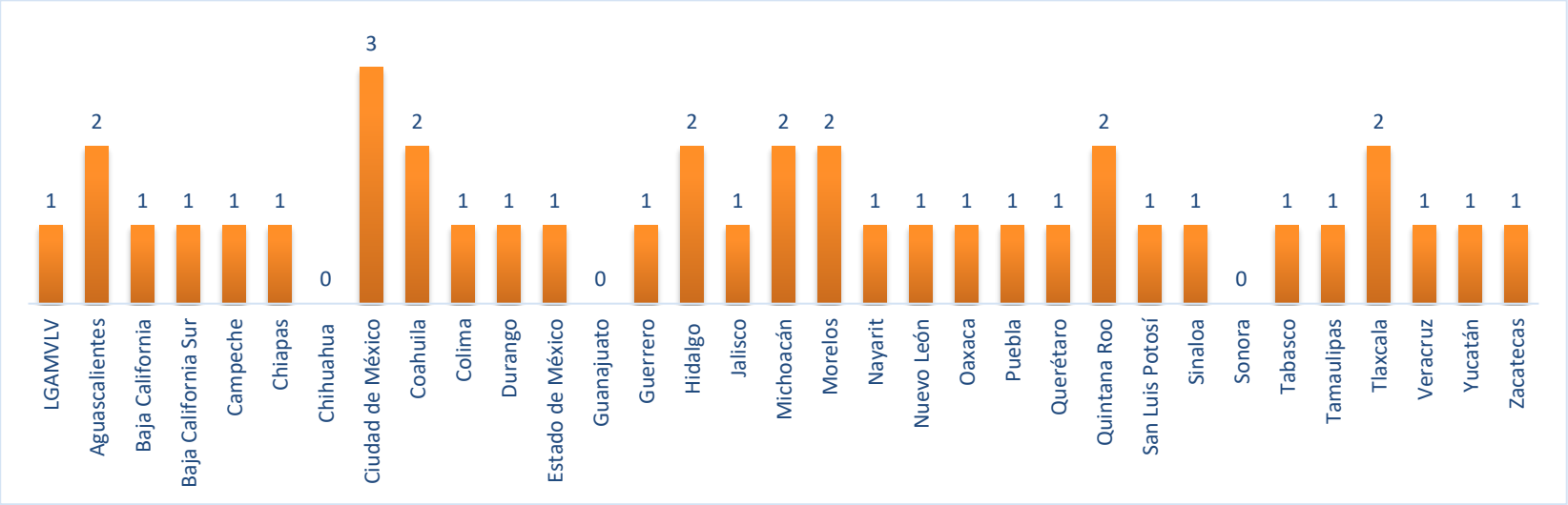
Tabla 28. Hechos considerados para la emisión de órdenes de protección, y entidades que los consideran

Hechos considerados	Entidades que los consideran	
Hechos constitutivos de infracciones o delitos que impliquen violencia contra las mujeres	1. LGAMVLV 2. Aguascalientes 3. Baja California 4. Baja California Sur 5. Chiapas 6. Ciudad de México 7. Coahuila 8. Colima 9. Durango 10. Estado de México 11. Guerrero 12. Hidalgo	13. Michoacán 14. Morelos 15. Oaxaca 16. Puebla 17. Querétaro 18. Quintana Roo 19. San Luis Potosí 20. Sinaloa 21. Tabasco 22. Tamaulipas 23. Tlaxcala 24. Zacatecas
Supuestos del orden civil o familiar	1. Aguascalientes 2. Ciudad de México	
Referencia a víctimas indirectas	1. Ciudad de México 2. Hidalgo 3. Morelos	4. Quintana Roo 5. Tlaxcala
Otras consideraciones	1. Campeche 2. Coahuila 3. Jalisco 4. Michoacán	5. Nayarit 6. Nuevo León 7. Veracruz 8. Yucatán

Fuente: CNDH, con base en el monitoreo de órdenes de protección, fecha de corte: 26 de noviembre de 2018.

Llama la atención que la LGAMVLV y su reglamento prevén solo uno de los tres supuestos por los cuales se solicitan las órdenes de protección. Cuando se analizan las razones por las cuales se emiten las órdenes de protección en las demás entidades federativas, se identifica que la entidad que incorpora un mayor número de elementos es la de la Ciudad de México, como se advierte en el siguiente gráfico:

Gráfico 14. Número de supuestos previstos para emitir las órdenes de protección por entidad federativa, y con base en la LGAMVLV y su reglamento



Fuente: CNDH, con base en el monitoreo de órdenes de protección, fecha de corte: 26 de noviembre de 2018.

Si bien un mayor número de elementos para otorgar las órdenes de protección, no se traduce de manera automática en la oportuna emisión de las mismas, se considera relevante conocer cuáles son los supuestos que se consideran en las leyes y reglamentos, con el fin de que se privilegie la amplia protección de las víctimas de manera formal en el texto legal.

En lo correspondiente a la información que se desprende de "otras" consideraciones previstas para solicitar las órdenes de protección, se advierten las siguientes:

Tabla 29. Otras consideraciones previstas para solicitar órdenes de protección

Entidad	Descripción
Campeche	Hechos que impliquen violencia contra las mujeres
Coahuila	Especifican violencia familiar, violencia de género y delitos contra la libertad, la seguridad sexual y contra la familia
Jalisco	Hechos que impliquen violencia contra las mujeres y que comprometan su integridad y seguridad personal.
Michoacán	Añaden: o delitos que impliquen violencia contra las mujeres por razones de género.
Nayarit	Violencia familiar o sexual
Nuevo León	Violencia en contra de una niña o mujer
Veracruz	Ante cualquier tipo o modalidad de violencia de género. En el reglamento se señala: Violencia contra mujeres y niñas
Yucatán	Actos de violencia contra las mujeres establecidos en la ley

Fuente: CNDH, con base en el monitoreo de órdenes de protección, fecha de corte: 26 de noviembre de 2018.

La referencia en términos más amplios a hechos que impliquen violencia contra las mujeres, o el señalar de manera particular la violencia familiar y sexual, son considerados por algunas entidades federativas para poder solicitar las órdenes de protección. Destaca el caso de Veracruz, donde apunta que se pueden solicitar por cualquier tipo o modalidad de violencia de género, así como Yucatán, que refiere a "actos de violencia" que se establezcan en la ley.

¿Quién puede solicitar las órdenes de protección?

La especificación sobre quiénes pueden solicitar las órdenes de protección se considera un dato mínimo y fundamental para que las víctimas encuentren en las órdenes de protección una opción de emergencia para salvaguardar su vida y su integridad. Por esta razón, se sometió a revisión quiénes son las personas que pueden solicitar dichas órdenes. Se advierte que varía considerablemente quiénes pueden solicitarlas, de tal modo que ni siquiera el caso de la víctima se encuentra en todas las leyes y reglamentos revisados, como se muestra en el siguiente gráfico:

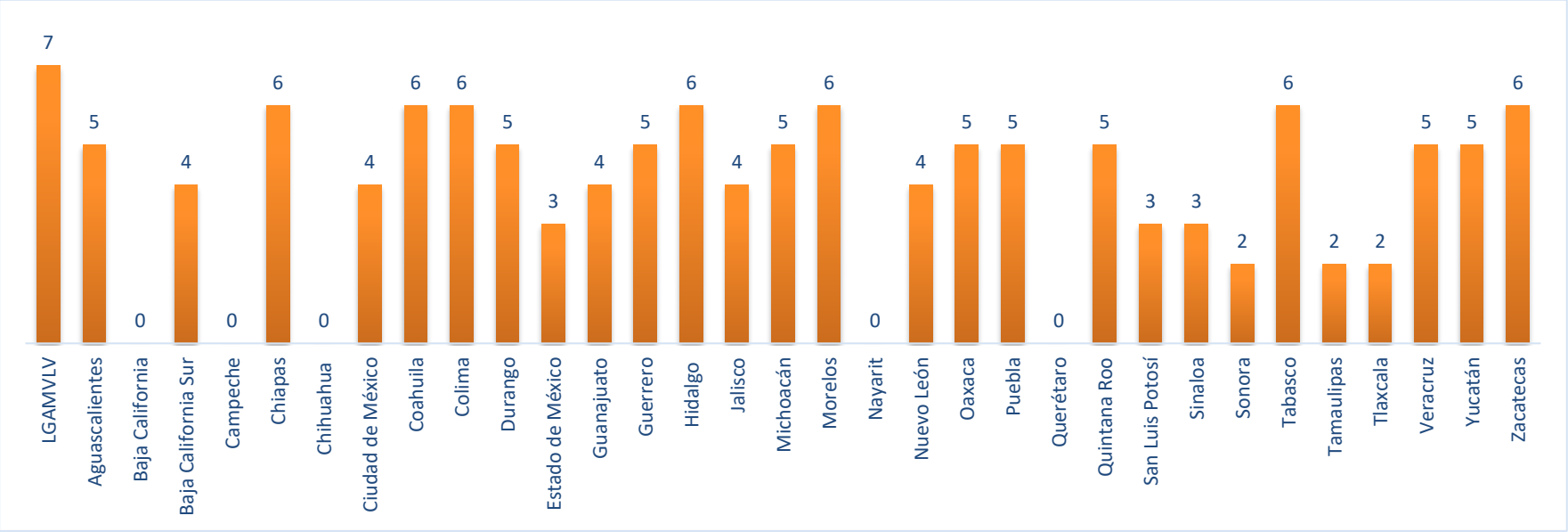
Gráfico 15. Posibles personas que pueden solicitar órdenes de protección, según la legislación en materia de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia

Fuente: CNDH, con base en el monitoreo de órdenes de protección, fecha de corte: 26 de noviembre de 2018.

Es importante mencionar que en los casos en los que se prevén personas menores de 18 años, en todos los casos especifican que a través de una persona que funja como representante legal. Por otra parte, cuando se analiza la información por entidad federativa, se advierte que mientras la LGAMVLV y su reglamento prevén siete posibles solicitantes; destaca que Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Nayarit y Querétaro no

especifican información sobre este rubro. En el siguiente gráfico se muestra el número total de personas previstas que pueden solicitar órdenes de protección tanto en las leyes como en los reglamentos en materia de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia:

Gráfico 16. Número de personas previstas que pueden solicitar órdenes de protección en las leyes de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, y en sus reglamentos[33]

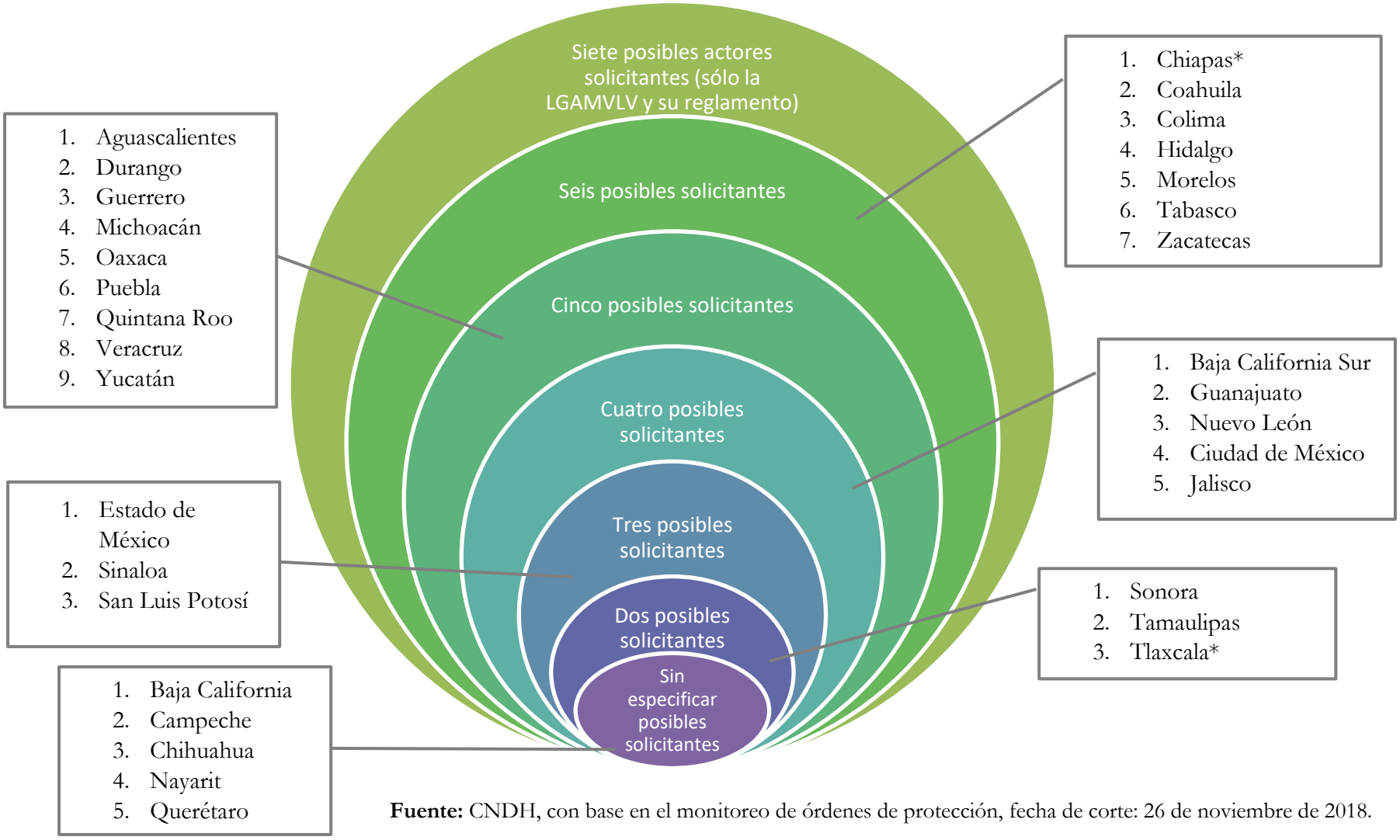


Fuente: CNDH, con base en el monitoreo de órdenes de protección, fecha de corte: 26 de noviembre de 2018.

Cuando comparamos el número de personas que se prevén en cada caso para solicitar las órdenes de protección, se identifica que la mayoría de las entidades prevé de cinco a siete personas, esto representa el 51.51% de las leyes de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, y sus reglamentos, en el país. En el siguiente esquema se muestra la distribución por el número de personas que incorporan en su legislación para solicitar las órdenes de protección:

[33] La LGAMVLV, Chiapas y Tlaxcala prevén personas que pueden solicitar órdenes de protección, con algunas especificaciones.

Esquema 6. Gradación de número de personas previstas para solicitar órdenes de protección en las leyes y reglamentos de AMVLV



Fuente: CNDH, con base en el monitoreo de órdenes de protección, fecha de corte: 26 de noviembre de 2018.

La previsión de personas que pueden solicitar órdenes de protección, por cada ley se desagregan a continuación:

Gráfico 17. Personas que pueden solicitar órdenes de protección desagregadas y por entidad federativa[34]

Leyes	Mayores de 12 años	Menores de 12	Cualquier persona que tenga conocimiento del estado de riesgo	La víctima	Hijas o hijos	Persona que se encuentre cerca de la víctima	Abogado	Agente del MP	Responsables de Refugios, o instancias de atención	Cualquier servidor público especialista en violencia de género	Otro	No especifica	Posibles personas que pueden solicitar órdenes de protección (total)
Ley General*	1	1	1	1			1	1		1			7
Aguascalientes			1	1	1	1			1				5
Baja California												1	0
Baja California Sur	1	1	1	1									4
Campeche												1	0
Chiapas*			1	1	1	1		1	1				6
Chihuahua												1	0
Ciudad de México			1	1			1				1		4
Coahuila	1	1		1	1			1	1				6
Colima	1	1	1	1			1	1					6
Durango	1	1		1			1	1					5
Estado de México			1	1				1					3
Guanajuato	1	1	1	1									4
Guerrero	1	1	1	1							1		5
Hidalgo	1	1		1	1	1		1					6
Jalisco	1	1		1				1					4
Michoacán	1	1	1	1							1		5
Morelos	1	1	1	1			1				1		6
Nayarit												1	0
Nuevo León	1			1			1				1		4
Oaxaca	1	1		1			1				1		5
Puebla				1	1	1		1			1		5
Querétaro												1	0
Quintana Roo	1	1		1			1	1					5
San Luis Potosí			1	1							1		3

[34] Las personas menores de 12 años requerirán un representante legal; las personas mayores de 12 años podrán solicitar a autoridades que les representen en la solicitud de órdenes de protección. Durango es la única entidad que señala que, en el caso de las personas menores de 12 años, señalan que las órdenes de protección podrán ser tramitadas por cualquier persona, independientemente de si es su representante legal.

Leyes	Mayores de 12 años	Menores de 12	Cualquier persona que tenga conocimiento del estado de riesgo	La víctima	Hijas o hijos	Persona que se encuentre cerca de la víctima	Abogado	Agente del MP	Responsables de Refugios, o instancias de atención	Cualquier servidor público especialista en violencia de género	Otro	No especifica	Posibles personas que pueden solicitar órdenes de protección (total)
Sinaloa	1		1	1									3
Sonora			1	1									2
Tabasco			1	1			1	1		1	1		6
Tamaulipas				1				1					2
Tlaxcala*				1			1						2
Veracruz			1	1			1	1			1		5
Yucatán			1	1			1	1			1		5
Zacatecas		1		1	1			1	1		1		6
Total	15	13	15	24	5	4	9	12	3	2	9	5	

Fuente: CNDH, con base en el monitoreo de órdenes de protección, fecha de corte: 26 de noviembre de 2018.

En lo correspondiente a "otras personas" que se prevén en las leyes de acceso, y en sus reglamentos, para solicitar las órdenes de protección, se encuentran abogadas y abogados del DIF, defensores de oficio y abogados victimales. En algunos casos se menciona de manera general "un tercer afectado", sin precisar de quién podría tratarse. A continuación, se hace referencia a las opciones englobadas en "otros":

Tabla 30. Personas que pueden solicitar órdenes de protección, englobadas en la opción "otras"

Leyes	Opciones que se engloban en "otros"
Ciudad de México	Abogados del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia o de la Defensoría de Oficio. Cuando en la solicitud aparezcan víctimas directas o indirectas que sean menores de edad, se dará vista al agente del ministerio público. La abogada victimal
Guerrero	DIF, en representación de mujeres víctimas menores de edad y mujeres con discapacidad.
Michoacán	Tercero afectado
Morelos	Menores de 12 años a través de sus representantes legales, en caso de que los representantes sean los generadores de violencia podrán ser representados por la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia.
Nuevo León	Por aquellas personas que guarden con ella alguna relación de parentesco o afectividad. Por los organismos asistenciales, públicos o privados que tuvieran conocimiento del ejercicio de violencia.
Oaxaca	A través de un tercero; personal jurídico de la Procuraduría de Protección de los Derechos de niñas, niños y adolescentes, el Sistema DIF o la Secretaría de la Mujer Oaxaqueña.
Puebla	Responsables de instituciones públicas o Privadas
San Luis Potosí	Las personas menores de dieciocho años podrán solicitar a las autoridades correspondientes que los representen en sus solicitudes y acciones.
Tabasco	Cualquier otra persona (violencia familiar)

Leyes	Opciones que se engloban en "otros"
Veracruz	Entidades y organismos asistenciales, públicos o privados que tuvieran conocimiento del ejercicio de violencia.
Yucatán	Quienes ejerzan la patria potestad o tutela. Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia.
Zacatecas	Personas que convivan con ellas. (con las víctimas). Personas que se encuentren sujetas a su guarda o custodia, temporal o permanente.

Fuente: CNDH, con base en el monitoreo de órdenes de protección, fecha de corte: 26 de noviembre de 2018.

Es importante mencionar que algunas leyes y reglamentos prevén algunas particularidades en lo relacionado con las personas que pueden solicitar órdenes de protección, sobre todo para las de tipo emergente y preventivas, tal es el caso de la Ley General, Chiapas, Hidalgo, Zacatecas, Jalisco, Sinaloa, San Luis Potosí, Sonora y Tlaxcala.

Con base en la revisión de la legislación se observa que para la solicitud de órdenes de protección en materia civil o familiar no se señala explícitamente la persona que puede solicitar estas medidas, en la mayoría de las entidades federativas. Sólo Chiapas, Guanajuato y Zacatecas especifican que únicamente la víctima puede solicitar órdenes de protección en materia civil o familiar.

Otro elemento de interés para el análisis tiene que ver con la solicitud de ratificación de las órdenes de protección. Es decir, en la legislación se señalan un conjunto de personas que podrían solicitar las órdenes de protección, sin embargo, algunos casos solicitan que dicha solicitud sea ratificada por la víctima. Las 10 entidades que solicitan que las víctimas ratifiquen la solicitud de órdenes de protección que alguien más solicitó son las siguientes:

Tabla 31. Entidades que solicitan la ratificación de las víctimas cuando las órdenes de protección fueron solicitadas por otra persona

Leyes	Exigencia de ratificación
Aguascalientes	No aplica esta excepción a las órdenes de protección de tipo civil. Deberá ser ratificada por la víctima cinco días naturales posteriores a que haya cesado el estado de riesgo.
Baja California Sur	…cualquier persona, de forma excepcional ante una situación de riesgo. Deberá ratificarse en un término de cinco días, posteriores a que haya cesado el estado de riesgo.
Chiapas	Cualquier persona, ante un estado de riesgo. Deberá ser ratificada cinco días naturales posteriores a que haya cesado el estado de riesgo. La excepción no será aplicable en lo referente a las órdenes de protección de naturaleza civil.

Leyes	Exigencia de ratificación
Estado de México	Cualquier persona, excepcionalmente ante un estado de riesgo. Deberá ratificarse la solicitud en 5 días posteriores al momento en que haya cesado el estado de riesgo.
Guanajuato	Cualquier persona. Deberá ratificarse en el menor tiempo posible.
Puebla	Excepcionalmente, por cualquier persona; deberá ser ratificada en un término de 5 días.
San Luis Potosí	Excepcionalmente por cualquier persona, ante un estado de riesgo; deberá ser ratificada por la afectada en un término de 5 días naturales posteriores, o una vez que haya cesado el estado de riesgo o la circunstancia que le impidió realizarlo directamente.
Sinaloa	Se especifica para las órdenes de protección de emergencia y preventivas que, excepcionalmente, por cualquier persona ante un estado de riesgo o cualquier otra circunstancia que impida a la mujer afectada hacerlo directamente; deberá ser ratificada en un término de cinco días, posteriores al momento en que haya cesado el estado de riesgo o la circunstancia que le impidió hacerlo de forma directa.
Sonora	Se especifica para las órdenes de protección de emergencia y preventivas que, excepcionalmente, por cualquier persona; deberá ser ratificada en un término de 5 días naturales posteriores al momento en que haya cesado el estado de riesgo o impedimento. La excepción no es aplicable a las órdenes de protección de naturaleza civil.
Zacatecas	Se especifica para las órdenes de protección de emergencia y preventivas que, excepcionalmente por cualquier persona ante un estado de riesgo; deberá ser ratificada en un término de 5 días naturales posteriores al momento en que haya cesado el estado de riesgo. La excepción no es aplicable a las órdenes de protección de naturaleza civil.

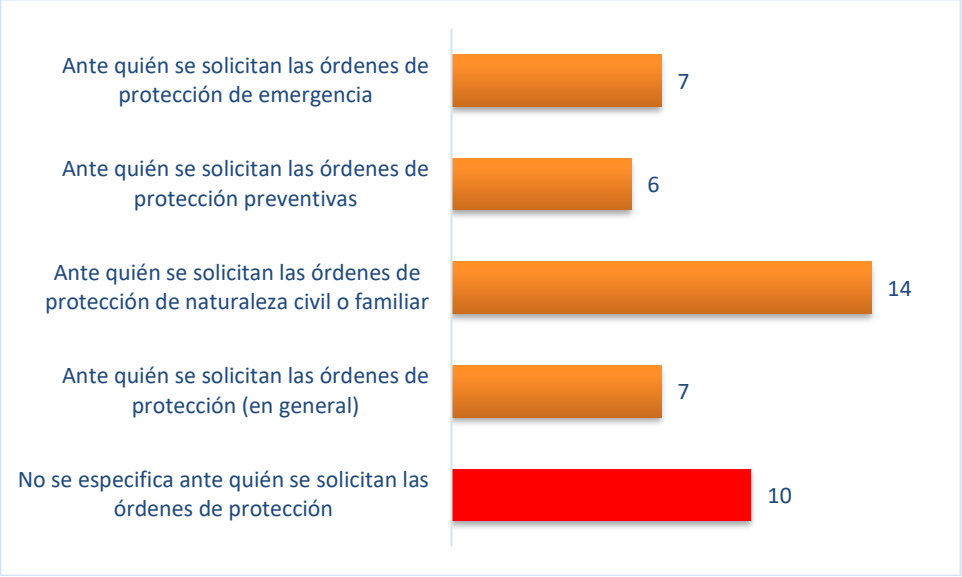
Fuente: CNDH, con base en el monitoreo de órdenes de protección, fecha de corte: 26 de noviembre de 2018.

La CNDH plantea someter a revisión la pertinencia de la ratificación de las víctimas cuando se solicitan las órdenes de protección, con el fin de evitar que este tipo de medidas puedan contravenir el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

¿Ante quién se solicitan las órdenes de protección?

En el caso de la definición sobre a qué autoridades se pueden solicitar las órdenes de protección, se advierte que la definición de éstas varía en función del tipo de orden de protección de que se trate. De este modo, se sugiere que las órdenes de protección donde mayormente se prevé ante quién se solicitan, son las de naturaleza civil o familiar, con 14 leyes (con sus respectivos reglamentos), tal como se observa en el siguiente gráfico:

Gráfico 18. Ante quién se solicitan las órdenes de protección, según las leyes y reglamentos en materia de AMVLV



Fuente: CNDH, con base en el monitoreo de órdenes de protección, fecha de corte: 26 de noviembre de 2018.

De manera particular destaca que **diez entidades no precisan ante quién se pueden solicitar las órdenes de protección**, tal es el caso de:

Tabla 32. Entidades que no prevén a ante quién se solicitan las órdenes de protección.

1. Aguascalientes	6. Puebla
2. Baja California	7. Sinaloa
3. Campeche	8. Sonora
4. Chihuahua	9. Tamaulipas
5. Ciudad de México	10. Tlaxcala

Fuente: CNDH, con base en el monitoreo de órdenes de protección, fecha de corte: 26 de noviembre de 2018.

Las referencias generales de ante quién se solicitan las órdenes de protección, es decir, donde no se señala de manera particular a quién acudir según el tipo de orden de protección, se presentan en:

1. Chiapas. Ante los órganos jurisdiccionales competentes.
2. Colima. Ante autoridad jurisdiccional en materia; penal, civil o familiar.
3. Durango. Ante el juez que corresponda en materia penal, civil o familiar y en casos de urgencia a los Juzgados Administrativos.
4. Nayarit. Los centros de atención podrán recibir solicitudes de órdenes emergentes o preventivas, y deberán remitirlas de inmediato al Ministerio Público o a los órganos jurisdiccionales correspondientes.
5. Nuevo León. Ante los juzgados penales o familiares. Podrá solicitarse directamente ante el juez de lo familiar, o por medio de las agencias del Ministerio Público, en caso de que el asunto competa al juzgado penal, o bien ante las oficinas de instituciones asistenciales dependientes de la Administración Pública.
6. Veracruz. Ante la autoridad jurisdiccional competente.
7. Zacatecas. Los centros de atención podrán recibir solicitudes de órdenes emergentes o preventivas, y deberán remitirlas de inmediato al Ministerio Público o a los órganos jurisdiccionales correspondientes, para su trámite procedente.

En el siguiente esquema se muestran las entidades que especifican ante quién se solicita cada orden de protección:

Esquema 7. Ante quién se solicitan las órdenes de protección, según las leyes y reglamentos en materia de AMVLV, según la entidad

Fuente: CNDH, con base en el monitoreo de órdenes de protección, fecha de corte: 26 de noviembre de 2018.

En lo correspondiente a **otros tipos de órdenes de protección** previstos en algunas entidades, se advierte que en la mayoría de los casos no se especifica cómo se solicitan, y en dos entidades sólo se menciona ante quién, de manera general, como se muestra a continuación:

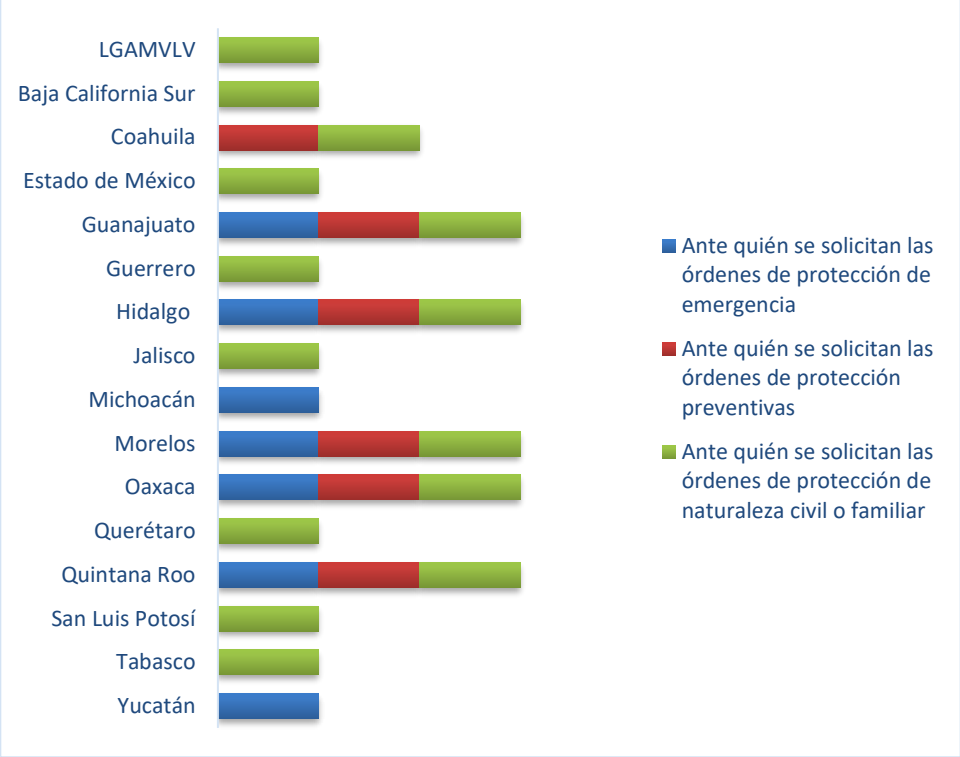
Tabla 33. Referencia sobre a quién se solicitan otros tipos de órdenes de protección

Entidades federativas	Tipos de órdenes de protección adicional a las de emergencia, preventiva y en materia civil	Ante quien se tramita
Ciudad de México	En materia penal	No se especifica
Durango	De naturaleza político-electoral	Se señala de manera general, para todas las órdenes de protección: ante el juez que corresponda en materia penal, civil o familiar y en casos de urgencia a los Juzgados Administrativos
San Luis Potosí	De naturaleza político-electoral	No se especifica
Tlaxcala	Judicial	No se especifica
Yucatán	Cautelares. Definitivas.	Se señala de manera general, para todas las órdenes de protección: concurrir directamente ante los jueces de control en materia penal y los juzgados de oralidad familiar, aun sin que exista un proceso jurisdiccional previo.

Fuente: CNDH, con base en el monitoreo de órdenes de protección, fecha de corte: 26 de noviembre de 2018.

Respecto a las órdenes de protección más frecuentes, es decir, las de emergencia, preventivas y en materia civil, se advierte que **15 entidades federativas, más la LGAMVLV con su respectivo reglamento**, señalan de manera específica a quién solicitar las órdenes de protección, aunque no en todos los casos se puede se hace referencia a los tres tipos de órdenes más recurrentes, como se observa a continuación:

Gráfico 19. Leyes y reglamentos que prevén a quién solicitar los tres tipos de órdenes de protección más recurrentes en la legislación de AMVLV



Fuente: CNDH, con base en el monitoreo de órdenes de protección, fecha de corte: 26 de noviembre de 2018.

De acuerdo con la gráfica, cinco entidades especifican ante qué autoridades se deben solicitar las órdenes de protección de emergencia, preventivas y en materia civil o familiar, estos son: Guanajuato, Hidalgo, Morelos, Oaxaca y Quintana Roo

A continuación, se revisan las autoridades previstas para solicitar las órdenes de **protección de emergencia**:

Tabla 34. Ante quién se tramitan las órdenes de protección de emergencia

Entidades	Referencias sobre ante quién se tramita las órdenes de protección de emergencia
Guanajuato	Podrán ser solicitadas ante el Ministerio Público.
Hidalgo	Ante el Ministerio Público.
Michoacán	Ante los juzgados de lo familiar o a falta de éstos en los juzgados civiles que corresponda.
Morelos	I. Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia; II. La Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos; III. Las delegaciones municipales de la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, y a falta de estas delegaciones los síndicos, en su caso ante el Ministerio Público. IV. Las autoridades jurisdiccionales que tengan competencia de acuerdo con las disposiciones aplicables. Autoridades Auxiliares: I. El Instituto de la Mujer para el Estado de Morelos; II. La Secretaría de Seguridad Pública del Estado; III. Las Secretarías, Direcciones o equivalentes, en materia de Seguridad Pública Municipal, IV. Las unidades administrativas de la Administración Pública Estatal o Municipal que desempeñen actividades relacionadas con la materia de equidad de género.
Oaxaca	Ante Agentes del Ministerio Público.
Quintana Roo	Ante la autoridad competente en materia penal, así como por el Ministerio Público.
Yucatán	Concurrir directamente ante los jueces de control en materia penal y los juzgados de oralidad familiar, aun sin que exista un proceso jurisdiccional previo.

Fuente: CNDH, con base en el monitoreo de órdenes de protección, fecha de corte: 26 de noviembre de 2018.

Como se observa, se menciona con más recurrencia que este tipo de órdenes de protección de emergencia se solicita ante el Ministerio Público, de manera predominante. Lo mismo ocurre en el caso de las **órdenes de protección preventivas**, donde seis entidades señalan a qué autoridad acudir para solicitarlas:

Tabla 35. Ante quién se tramitan las órdenes de protección preventivas

Entidades	Referencias sobre ante quién se tramita las órdenes de protección preventivas
Coahuila	Ante los órganos jurisdiccionales competentes.
Guanajuato	Podrán ser solicitadas ante el Ministerio Público.
Hidalgo	Ante el Ministerio Público.
Morelos	I. Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia; II. La Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos; III. Las delegaciones municipales de la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, y a falta de estas delegaciones los síndicos, en su caso ante el Ministerio Público.

Entidades	Referencias sobre ante quién se tramita las órdenes de protección preventivas
	IV. Las autoridades jurisdiccionales que tengan competencia de acuerdo con las disposiciones aplicables. Autoridades Auxiliares: I. El Instituto de la Mujer para el Estado de Morelos; II. La Secretaría de Seguridad Pública del Estado; III. Las Secretarías, Direcciones o equivalentes, en materia de Seguridad Pública Municipal, IV. Las unidades administrativas de la Administración Pública Estatal o Municipal que desempeñen actividades relacionadas con la materia de equidad de género.
Oaxaca	Ante Agentes del Ministerio Público.
Quintana Roo	Ante la autoridad competente en materia penal, así como por el Ministerio Público.

Fuente: CNDH, con base en el monitoreo de órdenes de protección, fecha de corte: 26 de noviembre de 2018.

Tabla 36. Ante quién se tramitan las órdenes de protección en materia civil o familiar

Entidades	Referencias sobre ante quién se tramita las órdenes de protección en materia civil o familiar
LGAMVLV	Ante los juzgados de lo familiar o a falta de éstos en los juzgados civiles
Baja California Sur	Ante los juzgados de lo familiar o a falta de éstos en los juzgados civiles que corresponda.
Coahuila	Ante los órganos jurisdiccionales competentes.
Estado de México	Ante los juzgados de lo familiar o a falta de éstos ante los juzgados civiles que correspondan
Guanajuato	Las órdenes de protección de naturaleza civil deberán solicitarse en los términos de la legislación aplicable.
Guerrero	Ante los juzgados de lo familiar o a falta de éstos en los juzgados civiles que corresponda.
Hidalgo	Ante los juzgados familiares, penales o mixtos que correspondan.
Jalisco	Serán tramitadas ante los juzgados de lo familiar o a falta de éstos en los juzgados civiles que corresponda.
Morelos	Ante los juzgados del orden familiar
Oaxaca	Ante los juzgados de lo familiar o a falta de éstos en los juzgados civiles que corresponda.
Querétaro	Ante los juzgados de lo familiar o, a falta de éstos, en los juzgados civiles que corresponda
Quintana Roo	Ante los juzgados de lo familiar o mixtos del Estado
San Luis Potosí	Ante los juzgados de lo familiar, y en los lugares en que no los hubiere, ante los juzgados civiles de primera instancia, mixtos o menores.
Tabasco	Las órdenes de naturaleza civil se emitirán en términos de la Ley y los Códigos Civil y de Procedimientos Civiles para el Estado de Tabasco por la Autoridad Judicial competente, dentro de un proceso jurisdiccional que se tramite ante ella y durarán hasta que dicte sentencia.

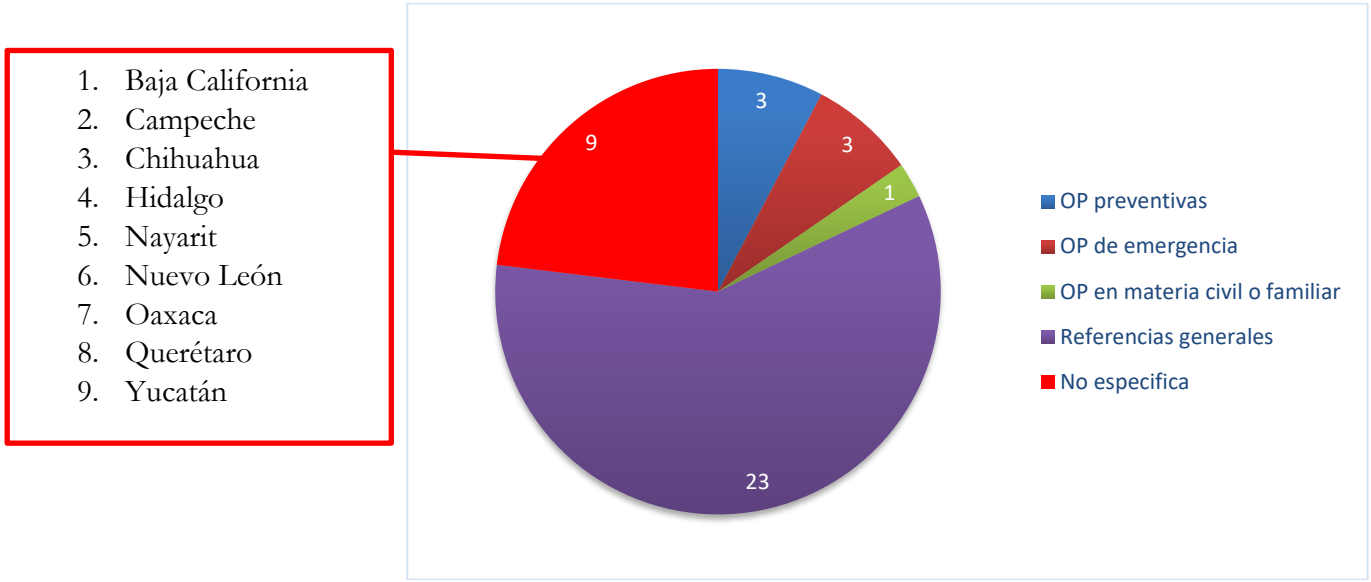
Fuente: CNDH, con base en el monitoreo de órdenes de protección, fecha de corte: 26 de noviembre de 2018.

Con base en lo expuesto en este apartado, se identifica que existen algunas ambigüedades sobre a quién pueden acudir las víctimas para solicitar los distintos tipos de órdenes de protección. Esto implica la necesidad de que se fortalezca la regulación en miras a clarificar cuál es la posible ruta, o rutas, que pueden seguir todas las mujeres que requieran órdenes de protección.

¿Cómo se presenta la solicitud de las órdenes de protección?

Al analizar las órdenes de protección, teniendo como eje a las víctimas, se considera que un elemento importante para hacer uso de las órdenes de protección es tener conocimiento de cómo se lleva a cabo la solicitud de éstas. En lo que respecta a cómo debe presentarse la solicitud de órdenes de protección, se advierte que también existen algunos vacíos. En principio, ocho entidades no hacen alguna mención al respecto, como se observa en el siguiente gráfico:

Gráfico 20. Referencias a cómo solicitar las órdenes de protección[35]



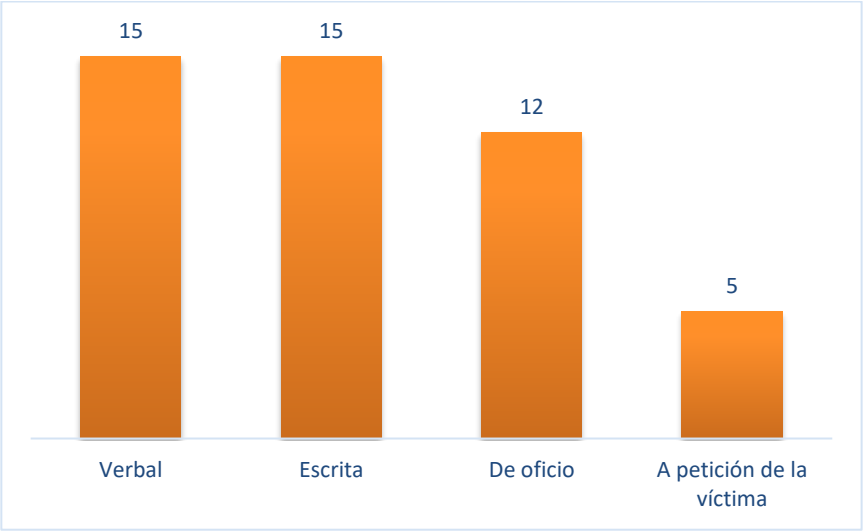
Fuente: CNDH, con base en el monitoreo de órdenes de protección, fecha de corte: 26 de noviembre de 2018.

De acuerdo con el análisis del contenido de las leyes y los reglamentos en materia de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, se observa que, en un mayor número de leyes, y su respectivo reglamento, se apunta de manera general cómo llevar a cabo la solicitud de las órdenes de protección.

En la distribución de las frecuencias en torno a cómo solicitar las órdenes de protección, en los casos donde éstas son referidas de manera general y no con base en el tipo de orden, destaca que se hace referencia a modalidades muy particulares para solicitar las órdenes, es decir, si se hace manera verbal o escrita; o si éstas se otorgan por oficio, o a solicitud de la víctima:

[35] Debido a que algunas entidades pueden referir a cómo solicitar las órdenes de protección en términos generales y sólo precisarlo para algún tipo de orden de protección, la suma de los números de las gráficas no será de 33 (LGAMVLV más 32 leyes y reglamentos de las entidades federativas).

Gráfico 21. Referencias a cómo solicitar las órdenes de protección (en general)



Fuente: CNDH, con base en el monitoreo de órdenes de protección, fecha de corte: 26 de noviembre de 2018.

Como se observa, se mezcla tanto la forma en que se solicitan, como si la víctima hace directamente la petición (sin importar cómo) o si de oficio las autoridades deciden actuar en favor de la víctima. Las consideraciones sobre si la solicitud tiene que ser de manera verbal o escrita se incluyen en las leyes en materia de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia en 15 entidades federativas.

Por otra parte, en 10 entidades federativas no se especifica algún modo de solicitarlas, en tanto que se puntualiza que las autoridades pueden actuar **de oficio**. Esto con algunas salvedades, por ejemplo: Durango señala que las autoridades podrán actuar de oficio cuando se trate de víctimas niñas y adolescentes, y lo mismo se señala en el caso de San Luis Potosí (aunque en este caso acotan que cuando se trate de órdenes de protección preventivas). Finalmente, Quintana Roo señala que sólo se actuará de oficio cuando se trate de víctimas menores de 12 años.

Otra opción que se señala para solicitar las órdenes de protección tiene que ver con la **petición de las víctimas**, así, en términos generales, sin referir al cómo. En la siguiente tabla se concentran las entidades federativas, según si en sus leyes y reglamentos señalan que las órdenes de protección se solicitan de manera verbal, escrita, a petición de la víctima o por oficio:

Tabla 37. Entidades que hacen referencia a cómo solicitar las órdenes de protección (en general)

Verbal	Escrita	De oficio	A petición de la víctima
1. Baja California Sur	1. Baja California Sur	1. Aguascalientes	1. Chiapas
2. Chiapas	2. Chiapas	2. Chiapas	2. Coahuila
3. Colima	3. Colima	3. Ciudad de México	3. Jalisco
4. Estado de México	4. Estado de México	4. Coahuila	4. Tlaxcala
5. Guanajuato	5. Guanajuato	5. Durango	5. Zacatecas
6. Guerrero	6. Guerrero	6. Jalisco	
7. Michoacán	7. Michoacán	7. Puebla	
8. Morelos	8. Morelos	8. Quintana Roo	
9. Puebla	9. Puebla	9. San Luis Potosí	
10. San Luis Potosí	10. San Luis Potosí	10. Sinaloa	
11. Sonora	11. Sonora	11. Tlaxcala	
12. Tabasco	12. Tabasco	12. Zacatecas	
13. Tamaulipas	13. Tamaulipas		
14. Veracruz	14. Veracruz		
15. Zacatecas	15. Zacatecas		

Fuente: CNDH, con base en el monitoreo de órdenes de protección, fecha de corte: 26 de noviembre de 2018.

En lo que corresponde a cómo solicitar órdenes de protección de emergencia o preventivas, destaca que en ambos casos se hace referencia a la modalidad verbal y escrita, como se observa en la siguiente tabla:

Tabla 38. Cómo solicitar órdenes de protección de emergencia y preventivas

	Solicitud	OP de emergencia		OP preventivas	
		Verbal	Escrito	Verbal	Escrito
LGAMVLV	La solicitud podrá realizarse en forma verbal o escrita. Cuando la víctima la solicite, no será necesaria la presentación de pruebas para acreditar los hechos de violencia.	1	1	1	1
Aguascalientes	La solicitud podrá realizarse en forma verbal o escrita.	1	1	1	1
Sinaloa	En su ley señala que en lo correspondiente a las órdenes de protección de emergencia y preventivas, en los términos de que para tal efecto dispone el Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. De oficio en los juicios o procesos en materia civil, familiar y penal. En el reglamento se señala de manera general que la solicitud podrá ser verbal o escrita	1	1	1	1

Fuente: CNDH, con base en el monitoreo de órdenes de protección, fecha de corte: 26 de noviembre de 2018.

Cabe destacar que únicamente Sinaloa señala que, para el caso de las órdenes de protección en materia civil o familiar, se actuará de oficio cuando se encuentre en curso un juicio.

Otras particularidades que se desprenden de la revisión de cómo solicitar las órdenes de protección tiene que ver con la presentación de pruebas para acreditar los hechos de violencia, o la explícita prohibición de la solicitud de acreditación de la violencia a las víctimas:

Tabla 39. Las referencias a la acreditación de los hechos

	Observaciones
LGAMVLV	Cuando la víctima la solicite, **no será necesaria la presentación de pruebas para acreditar los hechos de violencia.**
Coahuila	Cuando las emita el Ministerio Público, **bastará únicamente con la declaración de la víctima, la cual posteriormente deberá ser corroborada por peritos legalmente acreditados**.
Guanajuato	**Cuando no sea la víctima quien solicite la expedición de una orden de protección, se requerirá la ratificación por parte de ésta o de su representante legal, en el menor tiempo posible**, para lo cual el agente o delegado del Ministerio Público citará a la víctima, y, en su caso, a su representante legal, salvo que ello agrave la situación de violencia en que se encuentra, en cuyo caso deberá acudir a donde se encuentre ésta.

	Observaciones
Guerrero	Cuando la víctima la solicite, **no será necesaria la presentación de pruebas para acreditar los hechos de violencia.**
Yucatán	En lo relacionado con las órdenes de protección definitivas, se señala: **la presunta víctima deberá señalar en su solicitud los medios de prueba que pretende desahogar en la audiencia.**

Fuente: CNDH, con base en el monitoreo de órdenes de protección, fecha de corte: 26 de noviembre de 2018.

Otro elemento relevante en la solicitud de las órdenes de protección tiene que ver con que su otorgamiento no se debe condicionar a iniciar algún procedimiento penal contra el agresor. Este elemento relevante, sobre todo en casos donde las víctimas no desean denunciar penalmente a sus agresores. Al respecto, **sólo seis entidades precisan con claridad la no necesidad de la denuncia** para solicitar órdenes de protección, a continuación, se enuncian:

- La **Ciudad de México** señala que: "En el caso en que el Ministerio Público o el Órgano Jurisdiccional competente considere la existencia de extrema violencia y urgencia, podrán implementar de manera directa e inmediata las medidas de protección necesarias para salvaguardar la vida, integridad, libertad y seguridad de las víctimas, **sin condicionarlas a la iniciación de una denuncia**".

- **Hidalgo** apunta que: las Órdenes de Protección consagradas por la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia como emergentes y preventivas, serán solicitadas por la víctima […] con el auxilio de la Policía Estatal**, independientemente de que exista, o no, averiguación previa por los hechos de violencia, en caso de no existir Averiguación Previa, el Ministerio Público hará del conocimiento del solicitante de la orden de protección, el derecho que le asiste a la víctima para denunciar los hechos**, salvo los casos específicos contemplados por la Ley en la materia, como delitos perseguibles oficiosamente, en los que el Ministerio Público, iniciará la Averiguación Previa al tener conocimiento del asunto; salvo los casos mencionados anteriormente; el Ministerio Público, hará constar dichas circunstancias mediante acta circunstanciada.

- **Michoacán** señala: el Síndico Municipal, previa denuncia, reporte o noticia de violencia en contra de las mujeres emitirá las órdenes de protección de emergencia y preventivas. **Esta denuncia, reporte o noticia no obedecerá a formalidades especiales** pudiendo ser notificada por cualquier medio. No requerirá ratificación por parte de la mujer violentada y se tramitará de oficio.

- En **Oaxaca** se precisa: las órdenes de protección de emergencia y preventivas podrán ser otorgadas por los Agentes del Ministerio Público de la Fiscalía General del Estado de Oaxaca con competencia en el territorio donde resida la víctima, para lo cual **las víctimas podrán acudir directamente, aun sin que exista un proceso jurisdiccional previo**.

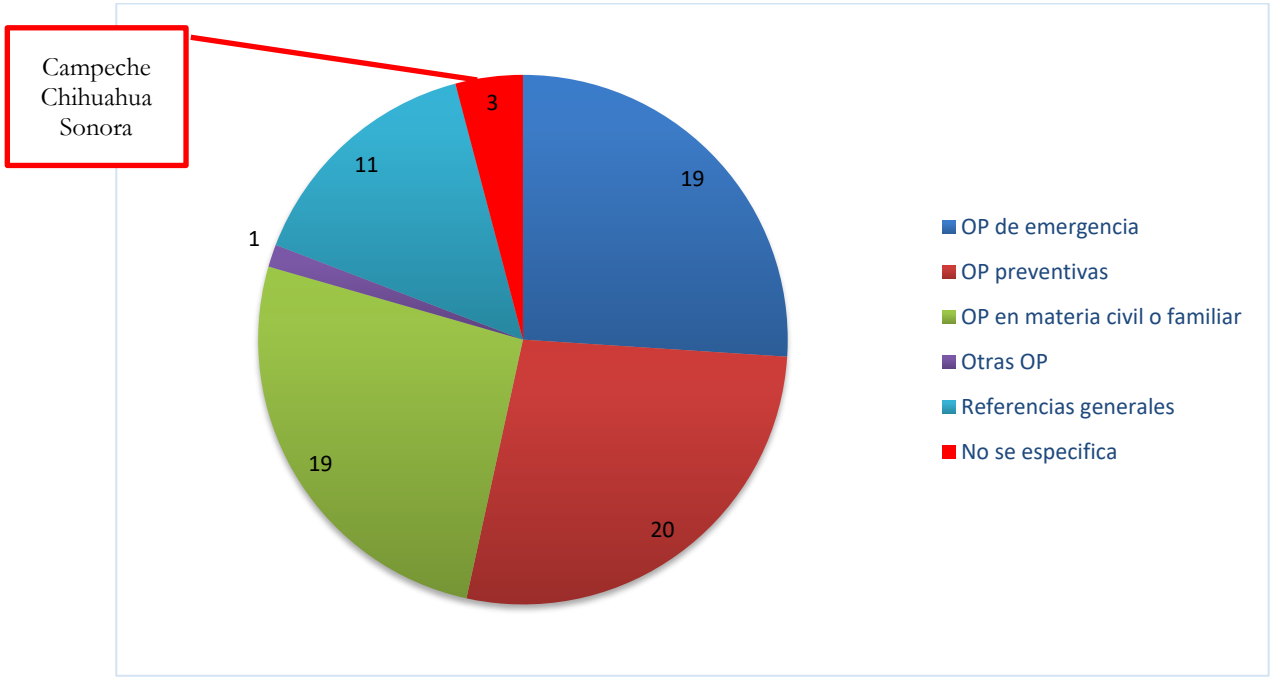
- Por su parte, Querétaro apunta: corresponderá a las autoridades jurisdiccionales competentes otorgar las medidas emergentes y preventivas de la presente Ley, quienes tomarán en consideración el riesgo o peligro existente y la seguridad de la víctima. Al efecto, **no podrán exigir mayores requisitos que los previstos por la ley, como denuncia previa**, lesiones, o informes psicológicos, bastando para su otorgamiento con acreditar el riesgo o peligro situacional de la solicitante.

- Finalmente, Yucatán señala: las órdenes de protección podrán ser otorgadas solo por los jueces y tribunales penales o familiares en el estado con competencia en el territorio donde resida la víctima, para lo cual **las víctimas podrán concurrir directamente ante los jueces de control en materia penal y los juzgados de oralidad familiar, aun sin que exista un proceso jurisdiccional previo**.

¿Quiénes deberán otorgar o expedir las órdenes de protección?

En el marco de aportar elementos que clarifiquen la ruta de las órdenes de protección para la víctima, se considera relevante conocer quiénes deberán otorgar o expedir las órdenes de protección. Al respecto, se observa que ello depende del tipo de órdenes de protección de que se trate, aunque en algunas entidades se observa que hacen referencias generales, sin especificar qué procede para cada tipo de orden. De acuerdo con las leyes y reglamentos en la materia, se identificó que casi dos tercios de las entidades sí señalan autoridades a quienes les corresponde emitir las órdenes de protección, de acuerdo con lo que se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico 22. Número de leyes y reglamentos en los que se especifica qué autoridad emite las órdenes de protección



Fuente: CNDH, con base en el monitoreo de órdenes de protección, fecha de corte: 26 de noviembre de 2018.

Las consideraciones generales sobre quién emite las órdenes de protección se orientan, en su mayoría a fiscalías y procuradurías, así como a juzgados en materia familiar y civil, y solo en un caso se hace referencia a las autoridades municipales, como a continuación se puede observar:

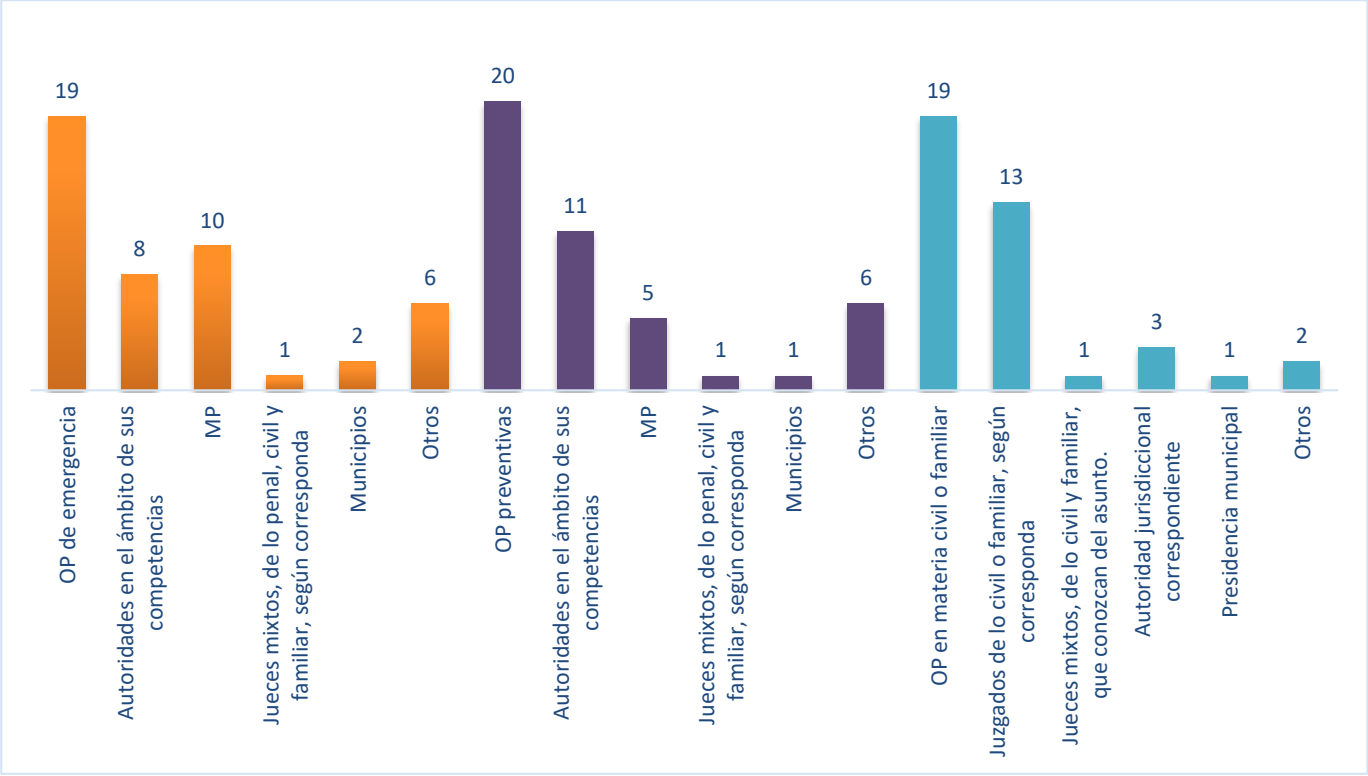
Tabla 40. Referencias generales a quién emite las órdenes de protección

Entidades	Referencias generales a quién emite las órdenes de protección
Colima	Por los jueces familiares, civiles, mixtos y penales que correspondan.
Durango	Fiscalía General del Estado. Jueces en materia 1) penal, 2) civil 3) familiar 4) Los Juzgados Administrativos, en casos de urgencia.
Michoacán	l. La Procuraduría General de Justicia del Estado de Michoacán. II. Las y los Jueces Penales; y , III. **A la Autoridad Municipal.**
Nuevo León	Juzgados penales Juzgados familiares
Puebla	Juez de lo Familiar Ministerio Público. Juez de la causa.
Quintana Roo	Ministerio Público y a los Jueces Penales, Familiares y Civiles, en el ámbito de sus respectivas competencias.
San Luis Potosí	l. El Ministerio Público; II. Los jueces de primera instancia; III. Los jueces familiares, y IV. Los jueces menores. V. El Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, y VI. El Tribunal Electoral del Estado. Jueces auxiliares.
Tamaulipas	Juez competente
Tlaxcala	1. Ministerio Público. 2. Órganos jurisdiccionales competentes. 3. Juez municipal
Veracruz	Autoridades jurisdiccionales; jueces y juezas de comunidad, municipales, menores y de primera instancia
Yucatán	Fiscalía General del Estado Poder Judicial del Estado. Solo por jueces y tribunales penales o familiares en el Estado con competencia en el territorio donde resida la víctima. Fiscales el Ministerio Público, órdenes de protección emergente

Fuente: CNDH, con base en el monitoreo de órdenes de protección, fecha de corte: 26 de noviembre de 2018.

En los casos donde se precisan las autoridades que otorgan las órdenes de protección, según el tipo de orden, se advierte que en el caso de las órdenes de emergencia, la autoridad más frecuentemente referida son los ministerios públicos; en las órdenes de protección preventivas se señala, en general, las autoridades en el ámbito de sus competencias, y en el caso de las órdenes en materia civil o familiar, figura en primer lugar los juzgados de los civil o familiar, según corresponda. En seguida se ilustra esta información:

Gráfico 23. Autoridades señaladas para otorgar las órdenes de protección, según el tipo de orden de protección



Fuente: CNDH, con base en el monitoreo de órdenes de protección, fecha de corte: 26 de noviembre de 2018.

Entre las opciones que se prevén en "otras autoridades", en el caso de las órdenes de emergencia y preventiva, se trata de las mismas autoridades, como se enlista a continuación:

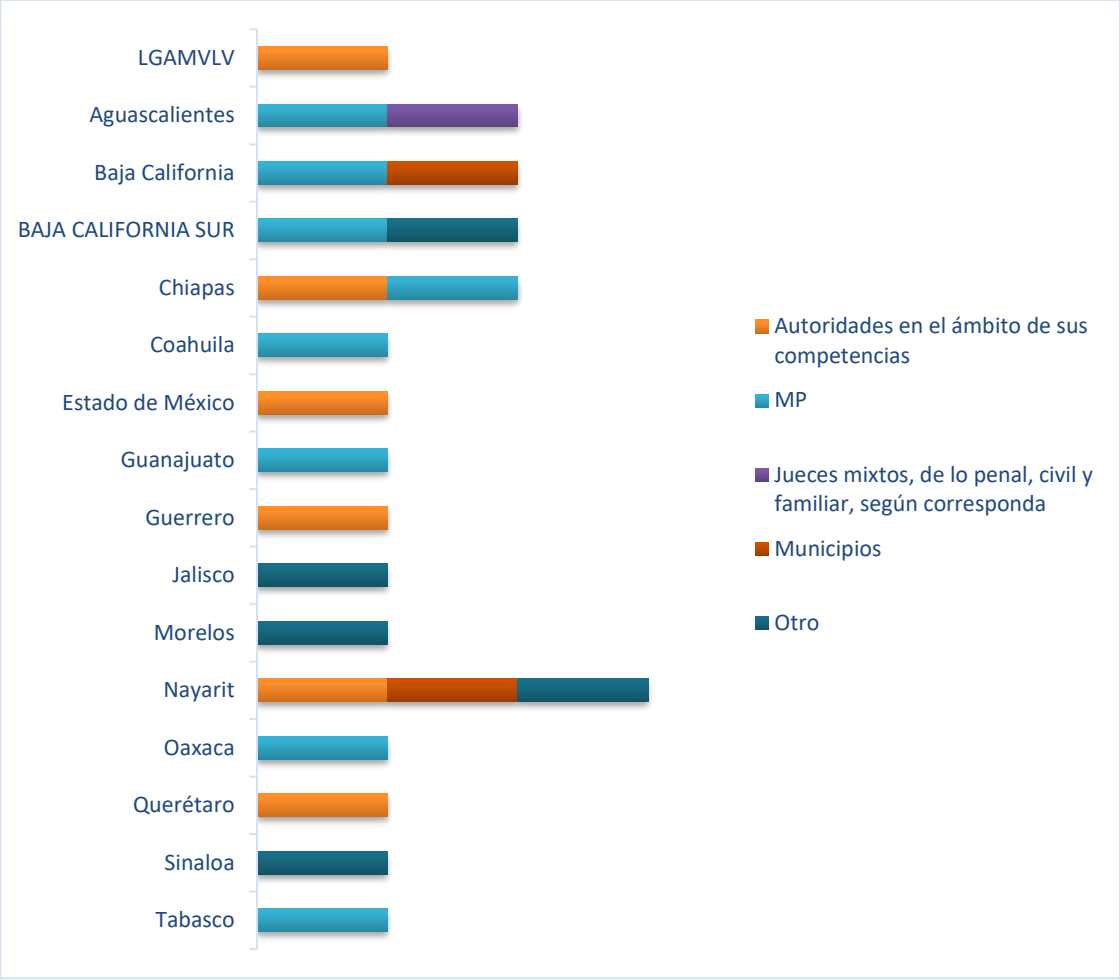
Tabla 41. Referencia a otras autoridades que emiten órdenes de protección de emergencia y preventivas

Entidades federativas	Referencias a otras autoridades que emiten órdenes de protección de emergencia y preventivas
Baja California Sur	A través del agente que conozca la denuncia y la solicitud, cuando se trate de un delito.
Hidalgo	Conciliadores municipales
Jalisco	Jueces de primera instancia municipales
Morelos	I. Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia; II. La Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos; III. Las delegaciones municipales de la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, y a falta de estas delegaciones los síndicos, en su caso ante el Ministerio Público. IV. Las autoridades jurisdiccionales que tengan competencia de acuerdo con las disposiciones aplicables.
Nayarit	Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia
Sinaloa	en los términos de que para tal efecto dispone el Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Fuente: CNDH, con base en el monitoreo de órdenes de protección, fecha de corte: 26 de noviembre de 2018.

Ahora bien, cuando se analiza qué autoridades prevé cada autoridad, según el tipo de órdenes de protección de que se trate, se advierte que Nayarit prevé tres autoridades distintas para la emisión de las órdenes de emergencia, como se observa a continuación:

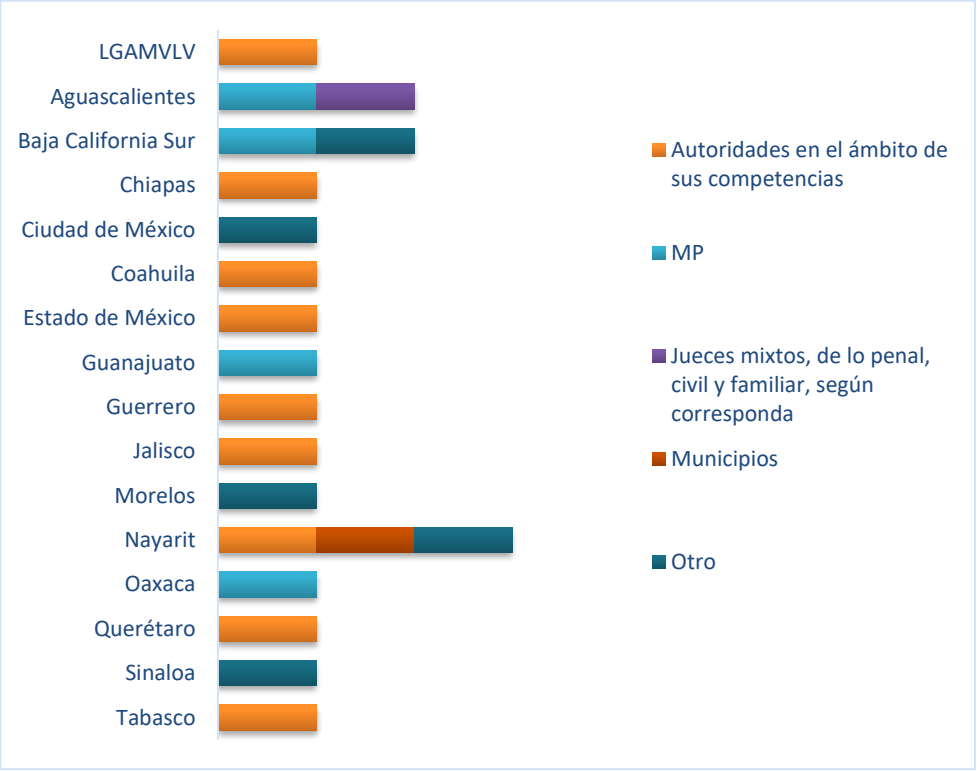
Gráfico 24. Autoridades que se prevén para otorgar órdenes de emergencia, en la LGAMVLV y su reglamento, y en las entidades federativas



Fuente: CNDH, con base en el monitoreo de órdenes de protección, fecha de corte: 26 de noviembre de 2018.

Para el caso de las órdenes de protección preventivas, se observa nuevamente que Nayarit incluye más autoridades como responsables de emitir este tipo de órdenes, esto de acuerdo con el siguiente gráfico:

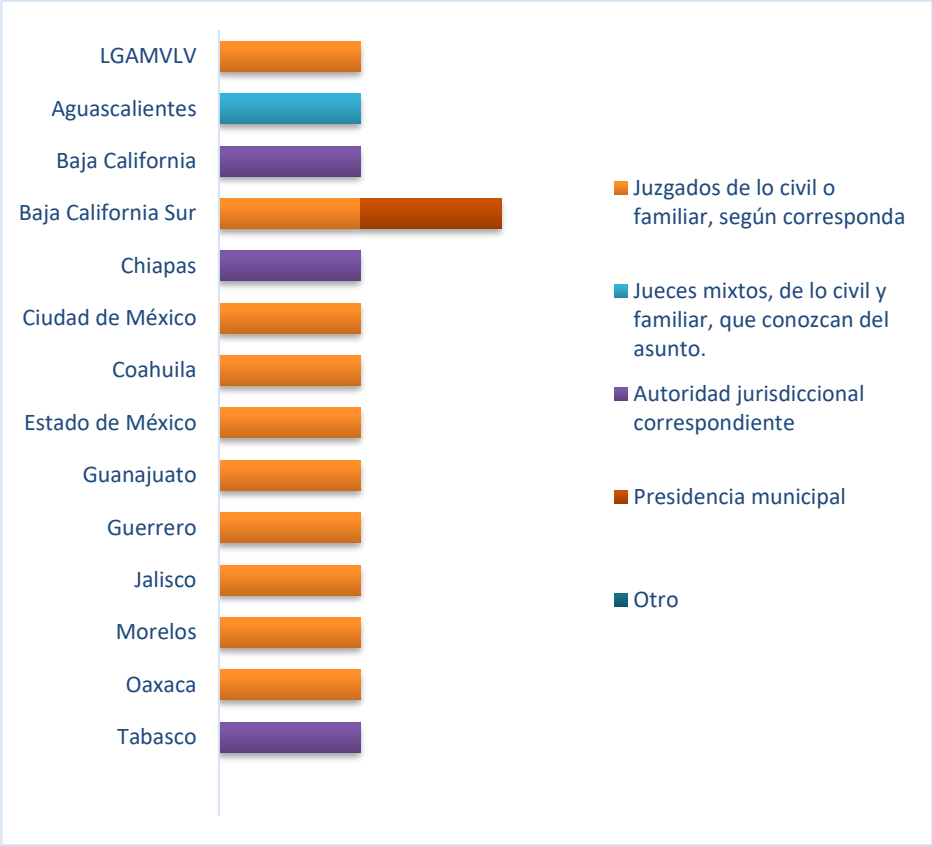
Gráfico 25. Autoridades que se prevén para otorgar órdenes preventivas, en la LGAMVLV y su reglamento, y en las entidades federativas



Fuente: CNDH, con base en el monitoreo de órdenes de protección, fecha de corte: 26 de noviembre de 2018.

En el caso de las órdenes de protección en materia civil o familiar, se observa que sólo Baja California Sur prevé más de una autoridad para la emisión de estas órdenes (juzgados de lo civil y presidencia municipal), como se advierte en el siguiente gráfico:

Gráfico 26. Autoridades que se prevén para otorgar órdenes de protección en materia civil o familiar, en la LGAMVLV y su reglamento, y en las entidades federativas



Fuente: CNDH, con base en el monitoreo de órdenes de protección, fecha de corte: 26 de noviembre de 2018.

Adicional a lo señalado, destaca lo siguiente sobre las órdenes de protección y las autoridades que las emiten:

- Sólo la Ciudad de México refiere a la autoridad que deberá otorgar las órdenes de protección particulares que prevén en su legislación, es decir, las que denominan como "en materia penal". Las autoridades que mencionan son: ministerios públicos y los órganos jurisdiccionales penales.

- Baja California Sur, en el caso de las órdenes de protección en materia civil y familiar, no refiere sólo a la violencia familiar, sino que señala la participación del presidente municipal en casos de violencia docente, laboral, institucional o de la comunidad.

- Pocas entidades federativas explicitan la probable participación de las autoridades municipales en la emisión de las órdenes de protección. Esto se advierte como un vacío de información, en tanto que las autoridades municipales son probablemente las más accesibles a las víctimas de violencia. Con base en el análisis, se observa que sólo Baja California y Nayarit prevén la participación de autoridades municipales en el otorgamiento de las órdenes de protección emergentes; sólo Nayarit prevé a los municipios en las órdenes preventivas; mientras que, como ya se dijo, en la emisión de las órdenes de protección en materia civil y familiar, sólo Baja California Sur las considera explícitamente.

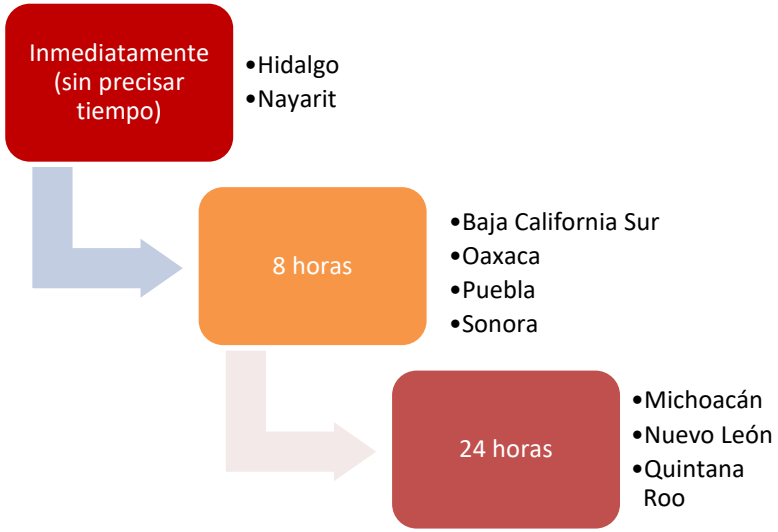
¿Cuál es el plazo para que las autoridades emitan las órdenes de protección?

Cuando una víctima se encuentra en una situación de riesgo, en la cual solicita órdenes de protección, uno de los factores determinantes para salvaguardar su vida e integridad es el tiempo. En este sentido, se analiza cuánto tiempo está previsto que las autoridades tarden en emitir las órdenes de protección.

Al respecto, se advierte que los tiempos varían considerablemente según el tipo de orden de protección de que se trate, y también según la entidad federativa. Para el abordaje de este rubro se consideran las referencias generales sobre las órdenes de protección, así como los casos donde el tiempo se determina según el tipo de orden de que se trate.

En lo relacionado con las referencias a las órdenes de protección en general, se observa que el tiempo mínimo previsto es de ocho horas y el máximo de 24 horas. Algunas entidades señalan "inmediatamente", sin precisar el tiempo, lo cual complica la posibilidad de que la víctima pueda contar con un plazo claro para que le sean otorgadas las órdenes de protección. En el siguiente esquema se ilustra la gradación de la temporalidad prevista:

Esquema 8. Tiempo para otorgar las órdenes de protección (en general)[36]

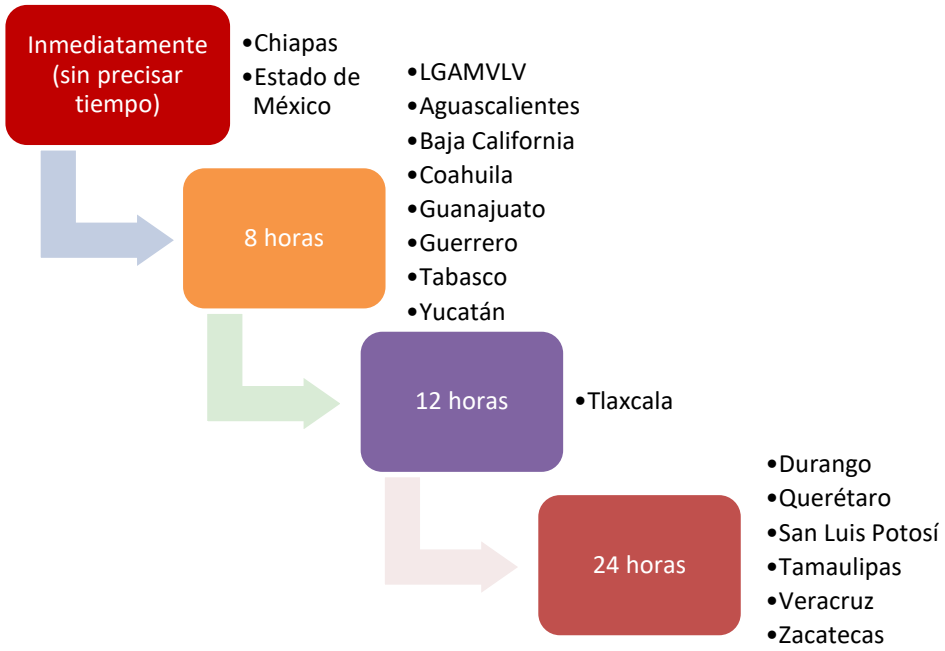


Fuente: CNDH, con base en el monitoreo de órdenes de protección, fecha de corte: 26 de noviembre de 2018.

Ahora bien, cuando analizamos la temporalidad prevista para las órdenes de emergencia, se observa que el tiempo mínimo señalado es de ocho horas, y el máximo de 24, e igual algunas entidades señalan que de manera inmediata, sin clarificar cuál podría ser el plazo para que les otorguen las órdenes a las víctimas. La distribución de las entidades, según el tiempo establecido es la que se muestra en el siguiente esquema:

[36] Incluye únicamente a las entidades que señalan un solo plazo para todos los tipos de órdenes de protección.

Esquema 9. Tiempo para otorgar las órdenes de emergencia[37]



Fuente: CNDH, con base en el monitoreo de órdenes de protección, fecha de corte: 26 de noviembre de 2018.

Como se observa, la mayoría de los casos prevé ocho horas para que las autoridades emitan las órdenes de emergencia. En el caso de las órdenes preventivas, la temporalidad mínima es de seis horas, y la máxima de 24. Del mismo modo que en el tipo de órdenes anterior, hay casos donde se señala que deben emitirse inmediatamente. A continuación, se desglosa la información:

[37] Incluye únicamente a las entidades que señalan plazos para las órdenes de emergencia.

Esquema 10. Tiempo para otorgar las órdenes preventivas[38]

Fuente: CNDH, con base en el monitoreo de órdenes de protección, fecha de corte: 26 de noviembre de 2018.

[38] Incluye únicamente a las entidades que señalan plazos para las órdenes preventivas.

Finalmente, en lo correspondiente con las órdenes de protección en materia civil o familiar, sólo Aguascalientes especifica un plazo (24 horas) y Querétaro señala "en los términos de la ley aplicable".

Entre las particularidades, respecto a la temporalidad, se identifican las siguientes:

- La Ciudad de México prevé que, para las órdenes de protección en materia penal, deberán emitirse en un plazo de seis horas.
- Sinaloa remite al Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, para señalar la temporalidad de las órdenes de protección de emergencia y preventivas.
- Yucatán, señala para las órdenes de protección definitivas que: las que se otorguen como parte de una sentencia o resolución se ajustarán a los plazos y formalidades del proceso respectivo. Cuando se soliciten con autonomía a un proceso deberá convocar a una audiencia que deberá tener lugar en un plazo no inferior a 20 ni superior a 30 días, contados a partir de la solicitud.
- Campeche, Chihuahua y Colima no hacen referencia a la temporalidad para que se emitan las órdenes de protección.

¿Cuánto se prevé que duren las órdenes de protección?

Cuatro entidades no señalan cuánto tiempo durará la ejecución de las órdenes de protección, éstas son: Campeche, Chihuahua, Nuevo León y Zacatecas. Por otra parte, la duración de las órdenes de protección es prevista de manera general (sin precisar por tipos) por 11 entidades federativas, considerando la duración mínima como de 72 horas, y la máxima como de 60 horas.

Tabla 42. Duración prevista para las órdenes de protección (en general, sin especificar tipo)

Duración de las Órdenes de Protección	Total de entidades	Entidades
72 horas	4	Nuevo León Puebla Quintana Roo San Luis Potosí
96 horas	1	Sonora
60 días naturales	1	Tlaxcala

Duración de las Órdenes de Protección	Total de entidades	Entidades
No precisa, sólo se refiere en términos generales o remite a otra legislación	5	Colima Hidalgo Michoacán Nayarit Oaxaca
Total	**10 entidades, y la LGAMVLV y su reglamento.**	

Fuente: CNDH, con base en el monitoreo de órdenes de protección, fecha de corte: 26 de noviembre de 2018.

Se observa que el lapso que duran las órdenes de protección previstas en términos generales varía considerablemente, lo que impacta en que la protección de la vida e integridad de las mujeres esté en función de la ubicación geográfica donde se encuentre, como uno de los elementos diferenciadores.

En lo que respecta a las órdenes de protección de emergencia y preventivas, la especificación de los plazos en que se ejecutan es semejante, como se advierte en la siguiente tabla:

Tabla 43. Duración prevista para las órdenes de protección de emergencia y preventivas

Duración de las OP	Órdenes de protección de emergencia			Órdenes de protección preventivas		
	Total	Entidades		Total	Entidades	
72 horas	15	1. LGAMVLV 2. Aguascalientes 3. Baja California 4. Baja California Sur 5. Durango 6. Guanajuato 7. Guerrero 8. Hidalgo	9. Jalisco 10. Michoacán 11. Morelos 12. Querétaro 13. San Luis Potosí 14. Tabasco 15. Yucatán	15	1. LGAMVLV 2. Aguascalientes 3. Baja California 4. Baja California Sur 5. Ciudad de México 6. Durango 7. Guanajuato 8. Guerrero	9. Hidalgo 10. Jalisco 11. Michoacán 12. Morelos 13. Querétaro 14. San Luis Potosí 15. Tabasco
120 horas	1	Veracruz		1	Veracruz	
15 días naturales	1	Tamaulipas		1	Tamaulipas	
30 días naturales	0	-		1	Chiapas	

Duración de las OP	Órdenes de protección de emergencia			Órdenes de protección preventivas	
	Total	Entidades		Total	Entidades
60 días naturales	1	Coahuila		0	-
No precisa	2	Estado de México (lo definirá la autoridad competente) Sinaloa (remite al CNPP)		3	Coahuila (dependerá de que la víctima deje de estar expuesta a riesgo) Estado de México (lo determinará la autoridad competente) Sinaloa (remite al CNPP) Yucatán
Total	**20**			**20**	

Fuente: CNDH, con base en el monitoreo de órdenes de protección, fecha de corte: 26 de noviembre de 2018.

En lo que respecta a las órdenes de protección en materia civil, sólo Aguascalientes y Tabasco señalan algunos elementos sobre la duración. En el caso de Aguascalientes apunta que el plazo no será mayor de 72 horas, y que podrán prolongarse por el tiempo que determine el juez. La referencia de Tabasco es en términos más generales, pues señala que la duración se determinará en términos de su ley de acceso y de los códigos civiles y de procedimientos civiles de su entidad.

En lo relacionado con otras consideraciones sobre la temporalidad para la ejecución de las órdenes de protección, se advierte lo siguiente:

- En la Ciudad de México se define un plazo de 60 días, prorrogables por 30 días más, para las órdenes de protección en materia penal.
- Colima, por su parte, señala que las órdenes de protección durarán por el tiempo que determine la legislación aplicable, y durarán en tanto exista el estado de riesgo.
- Nayarit sólo apunta que por el tiempo que determine la legislación aplicable.
- Yucatán, respecto a las órdenes de protección cautelaras apunta que no podrán tener una duración mayor a la del proceso del cual derivan; mientras que para las órdenes de protección definitivas señala que serán permanentes o sujetas al plazo que determine el juez.

Respecto a la posibilidad de que las órdenes de protección se prorroguen, se observa que 22 entidades prevén esta opción. Destaca que en la mayoría de estos casos esta decisión de extender en tiempo la ejecución de las órdenes de protección se deja en función del riesgo que corren las mujeres. Las entidades que prevén la prórroga son:

Tabla 44. Legislación que prevé prorrogar la ejecución de las órdenes de protección

1. LGAMVLV	12. Oaxaca
2. Aguascalientes	13. Puebla
3. Baja California Sur	14. Quintana Roo
4. Chiapas	15. San Luis Potosí
5. Ciudad de México	16. Sinaloa
6. Coahuila	17. Sonora
7. Guanajuato	18. Tabasco
8. Guerrero	19. Tlaxcala
9. Hidalgo	20. Veracruz
10. Jalisco	21. Yucatán
11. Michoacán	22. Zacatecas

Fuente: CNDH, con base en el monitoreo de órdenes de protección, fecha de corte: 26 de noviembre de 2018.

Destaca que algunas entidades federativas consideran que la prorroga está condicionada a la persistencia del riesgo. Tal es el caso de la Ciudad de México, y de Hidalgo, que apuntan que podrá ampliarse el riesgo si persisten las condiciones que las motivaron. Lo cual implicaría que existiera un mecanismo de seguimiento para cada caso, así como un procedimiento claro para evaluar el riesgo de cada víctima y su persistencia.

¿Se hace referencia al análisis de riesgo para la emisión de las órdenes de protección?, ¿en qué términos?

La emisión, prórroga y efectividad de las órdenes de protección se relaciona de manera fundamental con el riesgo, sobre todo en cuanto a cómo se identifica, se valora y se decide qué acciones llevar a cabo, tendientes a la protección de la vida e integridad de las mujeres. Por esta razón, se considera que analizar su regulación es un elemento central para el análisis de las órdenes de protección, aun cuando se tiene conocimiento que algunas entidades federativas ya cuentan con protocolos e instrumentos para dichos fines.

Actualmente, 21.87% de las entidades no prevén la valoración del riesgo para emitir órdenes de protección en sus leyes y reglamentos en materia de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia. A continuación, se señalan las entidades que refieren al riesgo, y aquellas que lo omiten:

Tabla 45. Previsión del análisis del riesgo para otorgar las órdenes de protección

Entidades que prevén el análisis del riesgo para emitir órdenes de protección		**Entidades que no prevén el análisis del riesgo para emitir órdenes de protección**
1. LGAMVLV	14. Morelos	1. Baja California
2. Aguascalientes	15. Nuevo León	2. Campeche
3. Baja California Sur	16. Oaxaca	3. Chihuahua
4. Chiapas	17. Puebla	4. Ciudad de México
5. Coahuila	18. Querétaro	5. Nayarit
6. Colima	19. Quintana Roo	6. Veracruz
7. Durango	20. San Luis Potosí	7. Yucatán
8. Estado de México	21. Sinaloa	
9. Guanajuato	22. Sonora	
10. Guerrero	23. Tabasco	
11. Hidalgo	24. Tamaulipas	
12. Jalisco	25. Tlaxcala	
13. Michoacán	26. Zacatecas	

Fuente: CNDH, con base en el monitoreo de órdenes de protección, fecha de corte: 26 de noviembre de 2018.

Asimismo, destaca que Jalisco y Querétaro si bien refieren al riesgo de manera somera, no pueden ser considerados para el análisis en este apartado porque Jalisco refiere al riesgo para determinar la duración de las órdenes preventivas. Por su parte, Querétaro señala que corresponde a las autoridades competentes otorgar las órdenes de protección y considerar el riesgo de la víctima.

Cuando se analizan los supuestos que se incluyen en la legislación para dar cuenta del riesgo de las víctimas, se identifican 14 elementos enunciados, más los que se agrupan en "otros" por sus particularidades.

Tabla 46. Elementos para el análisis del riesgo señalados en la legislación en materia de AMVLV

Los relacionados con la víctima directa	Los relacionados con víctimas indirectas	Asociados al agresor	Relacionados con la violencia y sus consecuencias
1. La seguridad de la víctima 2. Que la víctima esté aislada (LGAMVLV) 3. Que la Víctima, como consecuencia de las agresiones sufridas, haya o esté recibiendo atención médica (LGAMVLV)	1. Cuando existan antecedentes de abuso físico o sexual del agresor contra ascendientes, descendientes o familiares de cualquier grado de la Víctima (LGAMVLV) 2. La seguridad de la víctima y en su caso, de sus hijos	1. Que el Agresor tenga una acusación o condena previa por delitos contra la integridad física o sexual de personas, entre otros antecedentes relacionados con éste. 2. Que exista o haya existido amenaza por parte del Agresor de llevarse a los hijos de la Víctima por cualquier circunstancia (LGAMVLV) 3. Que exista o haya existido amenaza por parte del Agresor de llevarse a los hijos de la Víctima por cualquier circunstancia (LGAMVLV) 4. Intento o amenazas de suicidio o cualquier otra forma de medida intimidatoria por parte del Agresor (LGAMVLV)	1. El tiempo que ha durado el ejercicio de la violencia 2. Aumento en la frecuencia o gravedad de la violencia (LGAMVLV) 3. La gravedad del daño causado por la violencia ejercida 4. La magnitud del daño causado 5. Ataques previos con riesgo mortal, amenazas de muerte, o el temor de la víctima a que el agresore le prive de la vida (LGAMVLV

Fuente: CNDH, con base en el monitoreo de órdenes de protección, fecha de corte: 26 de noviembre de 2018.

Adicionalmente, se hace mención de otros elementos como "cualquier otra información relevante de la condición de la víctima y el agresor" y como "el riesgo o peligro existente". Este último se considera que da poca luz sobre cómo se puede identificar que una víctima se encuentra en riesgo. Cuando analizamos la frecuencia de cada supuesto, se advierte que el más común tiene que ver con los antecedentes de violencia del agresor:

Gráfico 27. Supuestos para analizar el riesgo de las víctimas y otorgar las órdenes de protección

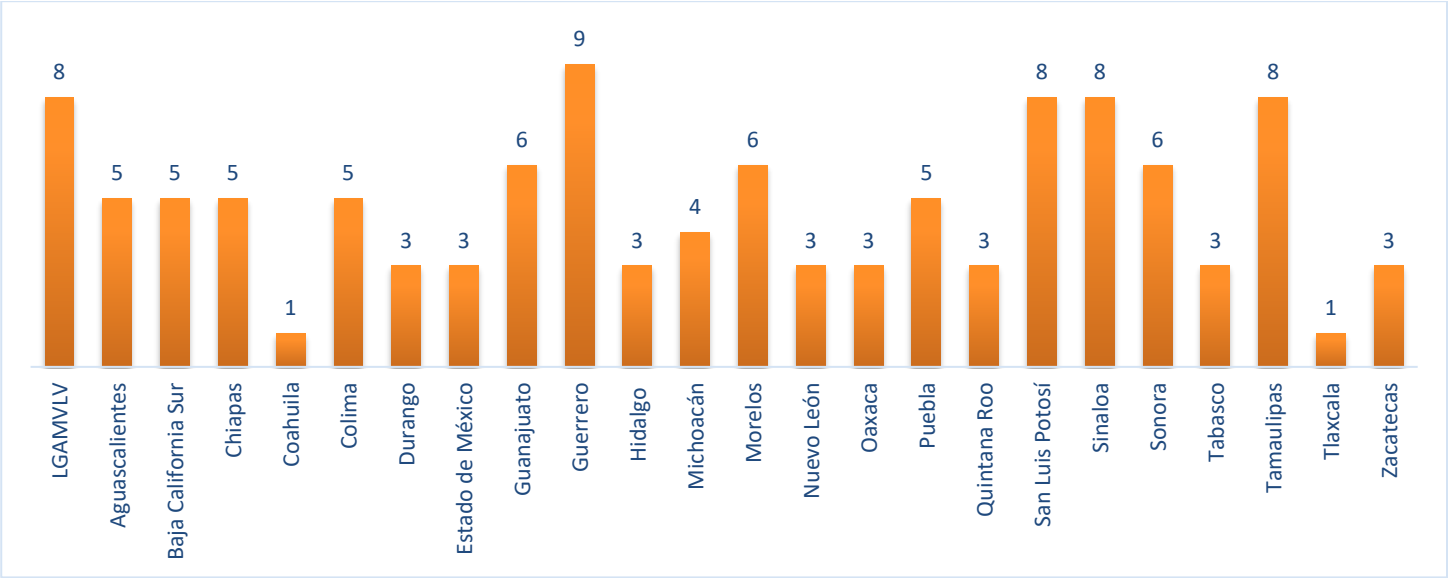
Fuente: CNDH, con base en el monitoreo de órdenes de protección, fecha de corte: 26 de noviembre de 2018.

Ahora bien, cuando se analiza el número de supuestos sobre el riesgo que incorpora la LGAMVLV y cada entidad federativa, se advierte que Guerrero es la entidad que más elementos incorpora. Si bien un mayor número de supuestos en la legislación puede constituir un indicio sobre la posibilidad

de que se emitan órdenes de protección con criterios que ubiquen en primer plano a la víctima, sería preciso analizar en un sentido cualitativo los mismo, a sus operadores, entre otros elementos.

En el extremo opuesto se ubican Coahuila y Tlaxcala, entidades que sólo incorporan uno de los supuestos relacionados con el riesgo, para emitir las órdenes de protección. La gráfica se observa de la siguiente manera:

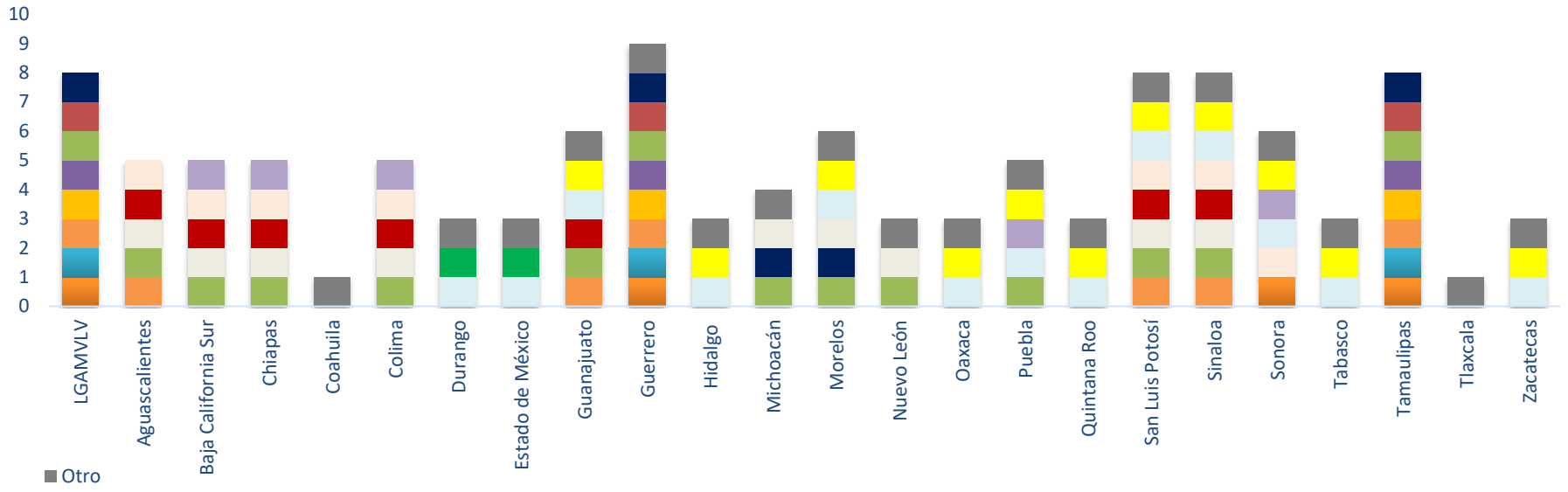
Gráfico 28. Supuestos sobre el riesgo para emitir las órdenes de protección, incorporados en la legislación de AMVLV



Fuente: CNDH, con base en el monitoreo de órdenes de protección, fecha de corte: 26 de noviembre de 2018.

De manera complementaria, en el siguiente gráfico se pueden observar los supuestos relacionados con el análisis del riesgo en cada entidad federativa, así como en la LGAMVLV y su reglamento.

Gráfico 29. Supuestos sobre el riesgo para emitir las órdenes de protección desglosados, incorporados en la legislación de AMVLV



- Otro
- La seguridad de la víctima
- La seguridad de la víctima y en su caso, de sus hijos
- La magnitud del daño causado
- El riesgo o peligro existente
- Cualquier otra información relevante de la condición de la víctima y el agresor
- La gravedad del daño causado por la violencia ejercida
- El tiempo que ha durado el ejercicio de la violencia
- Que exista o haya existido amenaza por parte del Agresor de llevarse a los hijos de la Víctima por cualquier circunstancia
- Cuando existan antecedentes de abuso físico o sexual del agresor contra ascendientes, descendientes o familiares de cualquier grado de la Víctima
- Que el Agresor tenga una acusación o condena previa por delitos contra la integridad física o sexual de personas; o algunas otras consideraciones sobre conductas violentas por parte del agresor
- Intento o amenazas de suicidio o cualquier otra forma de medida intimidatoria por parte del Agresor
- Que la Víctima, como consecuencia de las agresiones sufridas, haya o esté recibiendo atención médica
- Aumento en la frecuencia o gravedad de la violencia

Fuente: CNDH, con base en el monitoreo de órdenes de protección, fecha de corte: 26 de noviembre de 2018.

Como se observa en el gráfico, varias entidades prevén lo que se denomina "otros supuestos", éstos tienen que ver con particularidades del análisis de la situación en general, y de algunos elementos sobre el riesgo que corren las mujeres y que implican la solicitud de órdenes de protección. En la siguiente tabla se sintetizan dichos elementos:

Tabla 47. Otras consideraciones para analizar el riesgo para otorgar las órdenes de protección

Entidad	Otras consideraciones para identificar el riesgo
Coahuila	Los hechos relatados por la mujer, o la niña, en situación de violencia, considerando su desarrollo evolutivo y cognoscitivo, o por quien lo haga del conocimiento a la autoridad; Las peticiones explícitas de la mujer, o la niña, en situación de violencia, considerando su desarrollo evolutivo y cognoscitivo, o de quien informe sobre el hecho; Las medidas que la víctima considere oportunas, una vez informada de cuáles pueden ser esas medidas. Tratándose de niñas, las medidas siempre serán determinadas conforme al principio de interés superior de la niñez; Las necesidades específicas que se deriven de su situación, considerando el riesgo o peligro existente y la seguridad de la víctima; y La manifestación de actos o hechos previos de cualquier tipo de violencia. Para la tramitación de las órdenes de protección de emergencia, se atenderá a lo establecido por el Código Nacional de Procedimientos Penales para las medidas de protección.
Durango	Los elementos con que se cuente.
Estado de México	La seguridad de la víctima y en su caso, de sus hijos
Guanajuato	Los antecedentes con los que se cuente El tiempo que ha durado el estado de riesgo o, en su caso, los actos de violencia
Guerrero	Para los efectos de este artículo, debe tomarse en cuenta, al momento de evaluar el riesgo, si existe recurrencia de violencia y la posibilidad para la víctima de salir de ésta.
Hidalgo	Los elementos con que se cuente.
Michoacán	La existencia de pruebas preconstituidas que obren en los expedientes administrativos de las áreas de la Administración Pública Estatal u otro registro de eventos violentos. Los antecedentes de falta de control y de celotipia del presunto generador de violencia o agresor. Los reportes policiales, si los hubiera, sobre los llamados frecuentes; El uso o posesión de cualquier arma de fuego; La adicción del presunto generador de violencia o agresor a estupefacientes, psicotrópicos, bebidas alcohólicas o sustancias que produzcan efectos similares
Morelos	Los demás elementos con que se cuente. Los antecedentes de falta de control y las prácticas celotípicas del presunto generador; Los reportes policiales, si los hubiera, sobre los llamados frecuentes; El uso o posesión de cualquier arma de fuego; La adicción del presunto generador a estupefacientes, psicotrópicos, bebidas alcohólicas o sustancias que produzcan efectos similares; El suministro de narcóticos del presunto generador hacia la receptora aun en los casos de que éste sea facultativo autorizado para ello; Las partes del cuerpo que han sido lesionadas, si se tratase de violencia física.

Entidad	Otras consideraciones para identificar el riesgo
Nuevo León	Perfil de la niña o mujer víctima de la violencia Las conductas violentas sufridas por la niña o mujer. Los daños causados Cualquier otra circunstancia que resulte relevante.
Oaxaca	Corresponderá a las autoridades estatales en el ámbito de sus competencias, otorgar las órdenes emergentes y preventivas de la presente Ley, quienes tomarán en consideración: El riesgo o peligro existente; Los elementos con que se cuente.
Puebla	Los elementos que consten y originen el procedimiento o proceso respectivo. Si la mujer vive o no en su lugar de origen, y si por ello no cuenta con el apoyo de su familia. Si la mujer cuenta o no con una red de apoyo Si tiene un empleo que le gener ingresos, si sólo realiza actividades domésticas o si su actividad productiva se realiza en un entrono que comparte con la o el presunto generador de violencia. La gravedad del daño causado por la violencia; Cualquier otra información relevante de la condición de la ofendida y de la presunta o presunto generador de la violencia
Quintana Roo	Los elementos con que se cuente.
San Luis Potosí	La seguridad de la víctima, y
Sinaloa	La flagrancia; IV. Los elementos con que se cuente.
Sonora	Los elementos con que se cuente.
Tabasco	Los elementos con que se cuente.
Tlaxcala	Los principios establecidos en el artículo 47 de esta Ley; Que sea adecuada y proporcional; Que los usos y costumbres no violen los derechos humanos de las mujeres reconocidos en la Constitución, así como en los tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano, y La discriminación y vulnerabilidad que viven las mujeres y las niñas por razón de: identidad de género, orientación sexual, raza, origen étnico, edad, nacionalidad, discapacidad, religión, o cualquiera otra, que las coloque en una situación de mayor riesgo.
Zacatecas	Demás elementos de convicción con que se cuente.

Fuente: CNDH, con base en el monitoreo de órdenes de protección, fecha de corte: 26 de noviembre de 2018.

De la revisión llevada a cabo sobre los supuestos vinculados con el riesgo, se advierten algunos elementos que pueden ser clasificados en tres tipos: los que nos alertan sobre alguna disposición que puede resultar en la discriminación contra las mujeres; las disposiciones que son ambiguas y cuya impresión puede derivar en alguna afectación a los derechos humanos de las mujeres; y las disposiciones que se consideran relevantes para ser discutidas e incluso retomadas en la legislación General, y en las entidades federativas:

Sobre las disposiciones que nos alertan sobre posible discriminación contra las mujeres:

- En Guanajuato se señala que: los antecedentes violentos del agresor previsto (sic) en la fracción III del artículo 50 de la Ley de Acceso, se **obtendrán de los registros existentes en Banco Estatal o con testimonios sobre la conducta de violencia desplegada por parte del agresor**. Llama la atención que se presente la posibilidad de negar o restringir las órdenes de protección en función de la información del banco de datos estatal, en tanto que en ocasiones dichos bancos no se encuentran operando de manera óptima, lo cual significaría la doble victimización de las mujeres.

- Guerrero, por su parte, plantea evaluar la recurrencia y la posibilidad de la víctima de salir de ésta. Llama la atención que se considere factible contar con elementos sobre la posibilidad de la víctima para salir de contextos de violencia que la llevan a solicitar órdenes de protección.

- En Michoacán refieren a la celotipia como un elemento para definir si otorgan o no las órdenes de protección. Al respecto, se considera inconveniente encuadrar la violencia en supuestos que pueden asociarse a hechos violentos llevados a cabo en el marco de "la pasión" o "los celos".

Sobre disposiciones ambiguas:

- Coahuila señala como supuestos que los hechos relatados por la mujer, o la niña, en situación de violencia, considerando su desarrollo evolutivo y cognoscitivo, o por quien lo haga del conocimiento a la autoridad. Asimismo, apunta que las peticiones explícitas de la mujer, o la niña, en situación de violencia, considerando su desarrollo evolutivo y cognoscitivo, o de quien informe sobre el hecho. En este caso, llama particularmente la atención las interpretaciones que se estén haciendo sobre su desarrollo evolutivo y cognoscitivo.

- En Nuevo León se señala como elemento para analizar el riesgo "el perfil de la mujer o niña víctima de la violencia". Se considera que este tipo de elementos no abona a la claridad para una valoración del riesgo y que, por el contrario, podría significar llevar a cabo un análisis de la víctima basado en estereotipos que devengan en la afectación de los derechos de las mujeres.

- En Sinaloa se prevé la flagrancia. Se considera que este elemento puede ser admisible únicamente en favor de otorgar las órdenes de protección; sin embargo, no puede considerarse un "requisito" para el otorgamiento de estas.

Sobre disposiciones relevantes para ser discutidas y, en su caso, retomadas:

- En el caso de Puebla se aportan elementos que podrían significar llevar a cabo un análisis más contextualizado sobre la situación de las mujeres. Entre estos supuestos encontramos los siguientes: si la mujer vive o no en su lugar de origen, y si por ello no cuenta con el apoyo de su familia; si la mujer cuenta o no con una red de apoyo; o, si tiene un empleo que le genere ingresos, si sólo realiza actividades domésticas o si su actividad productiva se realiza en un entorno que comparte con la o el presunto generador de violencia.

- Tlaxcala, por su parte, señala los usos y costumbres, así como elementos asociados al análisis de las discriminaciones múltiples contra las mujeres que complejizan el contexto de violencia en el que viven. En su legislación se apunta:

  > Que los usos y costumbres no violen los derechos humanos de las mujeres reconocidos en la Constitución, así como en los tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano, y
  > La discriminación y vulnerabilidad que viven las mujeres y las niñas por razón de: identidad de género, orientación sexual, raza, origen étnico, edad, nacionalidad, discapacidad, religión, o cualquiera otra, que las coloque en una situación de mayor riesgo.

¿Qué mecanismos de monitoreo de las órdenes de protección se encuentran regulados?

Otro elemento de interés que complementa el análisis del riesgo tiene que ver con la existencia en las leyes de los mecanismos de monitoreo. Esto debido a que se advirtió que algunas entidades condicionan la prórroga de las órdenes de protección a la persistencia del riesgo; ante ello, conviene cuestionarse cuáles son los mecanismos a través de los cuales se da seguimiento a las acciones implementadas en el marco de las órdenes de protección.

Con base en el análisis del contenido de las leyes en materia de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, así como de sus reglamentos, se identificó que más de la mitad de las entidades federativas no prevén un mecanismo de monitoreo, como se puede observar en la siguiente tabla:

Tabla 48. Mecanismos de monitoreo previstos en la legislación en materia de AMVLV

Prevé que se deberá contar con el diseño de un sistema de monitoreo del comportamiento violento de los individuos	Vinculación del monitoreo con el banco de datos o el registro de las órdenes de protección	Prevé el diseño y la vinculación con el banco de datos	No prevén modelo de monitoreo
1. Aguascalientes 2. Chiapas 3. Coahuila 4. Colima 5. Estado de México 6. Guerrero 7. Hidalgo 8. Jalisco 9. Nuevo León 10. Puebla 11. Querétaro 12. Quintana Roo 13. Sonora **14.** Tlaxcala	1. Aguascalientes 2. Chiapas 3. Colima 4. Estado de México 5. Jalisco 6. Nuevo León 7. Puebla 8. Querétaro 9. Sonora	1. Aguascalientes 2. Chiapas 3. Coahuila 4. Colima 5. Estado De México 6. Guerrero 7. Hidalgo 8. Jalisco 9. Nuevo León 10. Puebla 11. Querétaro 12. Quintana Roo 13. Sonora 14. Tlaxcala	1. Baja California 2. Baja California Sur 3. Campeche 4. Chihuahua 5. Ciudad De México 6. Durango 7. Guanajuato 8. Michoacán 9. Morelos 10. Nayarit 11. Oaxaca 12. San Luis Potosí 13. Sinaloa 14. Tabasco 15. Tamaulipas 16. Veracruz 17. Yucatán 18. Zacatecas

Fuente: CNDH, con base en el monitoreo de órdenes de protección, fecha de corte: 26 de noviembre de 2018.

Si bien se sabe que la incorporación de un mecanismo de esta naturaleza en la legislación no se traduce de manera automática en su implementación, se considera que preverlo en el marco de la protección de la seguridad y la vida de las mujeres, amerita llevar a cabo la incorporación de procedimientos y mecanismos de seguimiento de casos de violencia contra las mujeres.

Otros elementos relevantes para el análisis de las órdenes de protección

La complejidad de la regulación de las órdenes de protección excede las intenciones iniciales del presente documento; sin embargo, se considera relevante abordar, de manera somera, algunos elementos más, que pueden ser de utilidad para revisar los mínimos de la legislación en torno a las órdenes de protección en las leyes de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, así como para apuntar algunos elementos que faciliten al acercamiento a las órdenes de protección, su difusión y su conocimiento, con el fin de que sean solicitadas y exigidas cuando así se requieran, y con ello se cumpla con el fin de proteger la vida y la dignidad de las mujeres que se encuentran en contextos de violencia.

En miras a lo anterior, en este apartado se señalan breves elementos que tienen que ver con la previsión de un procedimiento específico para las órdenes de protección desde la legislación, y con independencia de que las entidades cuenten con protocolos en la materia.

Sobre un procedimiento específico. Solo siete entidades cuentan actualmente en su ley y reglamento con un procedimiento que describe de manera más detallada la emisión y ejecución de las órdenes de protección. Estas entidades son: Aguascalientes, Ciudad de México, Guanajuato, Hidalgo, Morelos, Tlaxcala y Yucatán.

Los procedimientos referidos son los siguientes:

Tabla 49. Previsión de un procedimiento en torno a las órdenes de protección

Entidades	Artículos que regulan el procedimiento
Aguascalientes	Artículo 30 bis.- La orden de protección surtirá sus efectos al momento de ser notificada y en la misma se citará a la persona agresora para comparecer ante el juez que emite la orden al día siguiente en que la reciba para celebrar audiencia de pruebas y alegatos; cuando la orden de protección sea otorgada por el Ministerio Público, éste remitirá el expediente al juez competente para que realice la notificación de referencia y dé el trámite previsto en el presente Artículo. En la audiencia se recibirán, admitirán y desahogarán las pruebas que procedan y se recibirán los alegatos. Serán supletorios los ordenamientos procesales de la materia en que se dicten las medidas. El juez tendrá veinticuatro horas para dictar resolución donde confirme, modifique o revoque la orden de protección, atendiendo al peligro existente, el tipo de medida implementada y al interés superior de la víctima, en la resolución se podrá: I. Prolongar las órdenes de protección de emergencia o preventivas hasta por sesenta días naturales; o II. Prolongar las órdenes de protección de naturaleza civil por el tiempo que determine el juez. El juez durante el desahogo de la audiencia deberá evitar cualquier circunstancia que propicie la revictimización de la mujer violentada.
Ciudad de México	Artículo 65.- En materia penal, el Ministerio Público o el Juez emitirán la medida u orden de protección en un plazo que no exceda de doce horas. Dentro de los cinco días siguientes a la imposición de las medidas de protección previstas en las fracciones I, II y III del artículo 63 de esta

Entidades	Artículos que regulan el procedimiento
	Ley, deberá celebrarse una audiencia en la que el órgano jurisdiccional correspondiente podrá ratificarlas, ampliarlas o cancelarlas, en este último caso siempre y cuando se encuentre documentado que el riesgo ha cesado. Órdenes de protección en materia civil Artículo 72. La orden de protección surtirá sus efectos al momento de ser notificada y en la misma se citará a la persona agresora para comparecer ante el juez que emite la orden al día siguiente en que la reciba para que (sic) celebrar audiencia de pruebas y alegatos. En la audiencia se recibirán, admitirán y desahogarán las pruebas que procedan y se recibirán los alegatos. Serán supletorios a la audiencia que se celebre los códigos procesales de la materia en que se dicten las medidas. El juez tendrá veinticuatro horas para dictar resolución donde confirme, modifique o revoque.
Guanajuato	Cuando no sea la víctima quien solicite la expedición de una orden de protección, se requerirá la ratificación por parte de ésta o de su representante legal, en el menor tiempo posible, para lo cual el agente o delegado del Ministerio Público citará a la víctima, y, en su caso, a su representante legal, salvo que ello agrave la situación de violencia en que se encuentra, en cuyo caso deberá acudir a donde se encuentre ésta. Artículo 45. [...] Cuando no sea la víctima quien solicite la expedición de una orden de protección, se requerirá la ratificación por parte de esta o de su representante legal, en el menor tiempo posible, para lo cual el agente o delegado del Ministerio Público citará a la víctima, y, en su caso, a su representante legal, salvo que ello agrave la situación de violencia en que se encuentra, en cuyo caso deberá acudir a donde se encuentre ésta. Artículo 50. El Agente o delegado del Ministerio Público que conceda la orden de protección notificará dentro de las veinticuatro horas siguientes al Centro Multidisciplinario para la Atención Integral de la Violencia correspondiente la expedición de la orden, canalizando a la víctima, y, en su caso, iniciará averiguación previa o investigación preliminar. El agresor debe acudir en un término no mayor de setenta y dos horas al Centro Multidisciplinario para la Atención Integral de la Violencia, contado a partir de que fue canalizado y de no hacerlo, se le hará comparecer por medio de la fuerza pública. En caso de que exista un riesgo o peligro sobre la seguridad de la víctima, el Agente o delegado del Ministerio Público la canalizará de inmediato al refugio más cercano. Las instituciones que sean requeridas para el cumplimiento de las órdenes por parte del Ministerio Público deberán atender de inmediato los requerimientos realizados, a fin de garantizar una atención puntual y especializada a la víctima y al agresor. Notificación de la orden de protección Artículo 51. La resolución que conceda o niegue la orden de protección solicitada debe ser notificada personalmente a la víctima, señalando las razones y fundamento.
Hidalgo	ARTÍCULO 57.- Cuando sean solicitadas las órdenes de protección de naturaleza familiar contenidas en la ley. el Juez competente las otorgará de inmediato, siempre que se acredite la extrema urgencia y notificará de las mismas al generador de violencia, citándolo dentro de las 12 horas siguientes a una audiencia de pruebas y alegatos en la que resolverá confirmando o negando la medida o medidas decretadas. ARTÍCULO 58.- Para aquellas órdenes de protección preventivas y de emergencia que sean solicitadas al Ministerio Público, siempre que cuente con los elementos suficientes, las otorgará de inmediato y notificará de las mismas al generador de violencia, citándolo dentro de las seis horas siguientes para que comparezca y manifieste lo que a su derecho convenga, de dicha comparecencia, el Ministerio Público emitirá un acuerdo, confirmando o negando la medida o medidas decretadas. Se aplicarán de manera supletoria el Código de Procedimientos Penales. ARTÍCULO 59.- Los Conciliadores Municipales, y las autoridades encargadas de otorgar y aplicar las órdenes de protección se abstendrán de practicar procedimientos de conciliación o mediación.
Morelos	Artículo 32.- Si se determinara que es procedente solicitar la orden a la autoridad jurisdiccional o ministerial, se procederá a efectuar la promoción respectiva, dando la mayor orientación posible a la persona receptora y sugiriendo o gestionando su permanencia en un refugio, en tanto se otorga la orden respectiva.

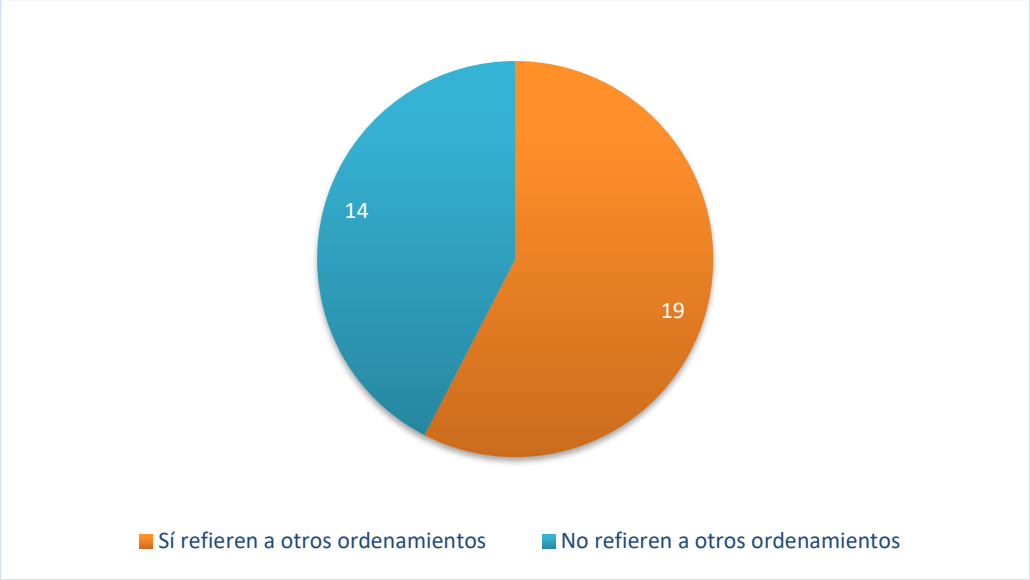
Entidades	Artículos que regulan el procedimiento
	Artículo 33.- Si corresponde a la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, su otorgamiento, se resolverá dentro de las 24 horas posteriores a la recepción de la solicitud en términos del presente Reglamento y se tendrá como prioridad la seguridad física de la persona receptora y de sus menores hijos si los hubiere, así como su seguridad jurídica y la de sus bienes. Artículo 34.- La autoridad competente dictará orden de protección para las receptoras de violencia familiar en los casos en que existan indicios fundados de la comisión de un delito o falta contra la vida, integridad física o moral, libertad sexual, libertad o seguridad de alguna de las personas protegidas por la Ley o la Ley en materia de Violencia Familiar, máxime si se advierte objetivamente situación de riesgo o peligro para la solicitante, que requiera la adopción de alguna de las medidas de protección reguladas. Artículo 35.- La orden de protección será acordada de oficio o a instancia de la víctima o persona facultada para ello, todo esto de conformidad con lo establecido por las disposiciones legales aplicables. Artículo 36.- Para el debido otorgamiento de las órdenes de protección, dentro de las 24 horas señaladas en el artículo 33 de este Reglamento, el asesor jurídico al que le corresponda sustanciar la misma procederá a: I. Requisitar el formato respectivo de información para la orden; II. Girar citatorio al presunto generador de la violencia; III. Levantar la comparecencia del presunto generador o de los testigos si los hubiera o los aportara la receptora; IV. Acordar la orden de protección señalando, específicamente, tipo de orden, en qué consiste, su temporalidad, así como sus alcances, y V. Notificar dicha orden de protección al presunto generador de violencia. Artículo 37.- El citatorio personal que se envíe al presunto generador de violencia será entregado por elementos de la policía estatal o municipal que auxilien a la autoridad respectiva, y en el mismo se le apercibirá de que, en caso de no comparecer el mismo día, dentro de las siguientes 5 horas, se le notificará el resultado de la diligencia respectiva por estrados y se le tendrán por aceptados los hechos que se le imputan. Artículo 38.- Durante la comparecencia del presunto generador, se la hará saber el motivo del citatorio, su oportunidad de manifestar lo que a su derecho convenga y ofrecer todo tipo de pruebas, salvo la confesional de la persona receptora de la violencia, mismas que deberá aportar dentro de las 24 horas siguientes a su comparecencia. Artículo 39.- Substanciado lo anterior, se le notificará al presunto generador de la violencia el otorgamiento o no de la orden de protección y, en caso de no encontrarse presente, se efectuará la notificación por estrados en la oficina de la autoridad emisora, señalándose en su caso las consecuencias de su incumplimiento. Artículo 40.- Durante la diligencia señalada en el artículo 38 de este Reglamento, bajo ninguna circunstancia estará presente la receptora o solicitantes, debiendo abstenerse la autoridad de cualquier práctica de mediación, conciliación, negociación ó arbitraje. La ubicación y localización de la persona receptora de violencia es confidencial, y la diligencia señalada será siempre en las oficinas administrativas de la autoridad ordenadora. Artículo 41.- Para el cumplimiento de la orden de protección se precisarán dentro de la misma los datos de la autoridad que auxiliará en su ejecución, ante la cual deberá acudir la persona receptora de violencia, en caso de incumplimiento de la misma por parte del presunto generador. Artículo 42.- En caso de reincidencia o continuación de actos de violencia del presunto generador y solicitud de renovación de órdenes de protección, la autoridad que conoció originalmente de la orden valorará el riesgo en que se encuentra la persona receptora, así como el impacto psicoemocional de la conducta violenta, y procederá sin dilación a otorgar la renovación, cuantas veces sea necesario, hasta que la autoridad ministerial o jurisdiccional intervenga. En asuntos relacionados con la materia penal, la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia una vez que otorgue una medida de protección, hará del conocimiento del Ministerio Público la medida decretada, así como, en su caso, la probable comisión del delito, solicitándole que en el seguimiento y sustanciación de la investigación intervenga el asesor jurídico que la Procuraduría General de Justicia determine, para el efecto de representación legal de la probable víctima.

Entidades	Artículos que regulan el procedimiento
	Cuando independientemente de la medida de protección decretada por la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia sea necesario dar inicio a un procedimiento civil o familiar, la propia Procuraduría canalizará el asunto en el cual se decretó la medida a la Dirección General de Asesoría Social y Auxilio a Víctimas de la Procuraduría General de Justicia para el efecto de que pueda, dentro de su ámbito de competencia, efectuar de ser procedente la representación respectiva.
Tlaxcala	ARTÍCULO 45.- Cuando las ordenes le sean solicitadas al Agente del Ministerio Público, con motivo de la indagatoria respectiva, y se aprecie que existe riesgo o peligro y existe la urgencia de prestar la protección, dicha representación las otorgara sin dilación alguna; citando al generador o responsable de la violencia dentro de las 12 horas siguientes para que comparezca y manifieste lo que a su derecho convenga, si no asistiera se notificará por estrados el otorgamiento de la orden hasta por 72 horas. Procediendo a tramitar dicho Agente la extensión de dicha orden ante el Juez que corresponda; pudiendo para la debida instrumentación de las órdenes de protección auxiliarse de la policía estatal.
Yucatán	I. Las órdenes de emergencia tendrán una temporalidad no mayor de setenta y dos horas y deberán expedirse dentro de las ocho horas siguientes al conocimiento de los hechos que las generan. II. Las órdenes de emergencia podrán prorrogarse por la autoridad jurisdiccional, cuando la víctima, su representante legal o el Ministerio Público soliciten una orden de protección cautelar o definitiva, y hasta en tanto no se determinen éstas. III. Cuando la víctima, su representante legal o el Ministerio Público, en su caso, soliciten a la autoridad jurisdiccional prórroga para solicitar una orden cautelar, acompañarán su solicitud con la demanda respectiva en materia familiar o la solicitud de audiencia de formulación de imputación, los cuales incluirán la solicitud de imposición de una orden cautelar. IV. El juez, una vez recibida la solicitud de prórroga, la autorizará sin mayor trámite y proveerá lo necesario para que en un plazo que no exceda de diez días, contados a partir de la prórroga, se otorgue o rechace la orden cautelar respectiva. El juez podrá acortar los plazos señalados en la ley procesal para poder expedir la orden cautelar en el plazo establecido en este párrafo. V. En materia penal, los solicitantes de la prórroga no podrán, bajo ninguna circunstancia, describir hechos o hacer solicitudes que impliquen que el juez de control tenga un conocimiento del caso previo a la audiencia. Será causa de responsabilidad del fiscal, solicitar la prórroga de la orden de urgencia y no solicitar la orden cautelar en la audiencia respectiva. VI. Cuando se pretenda el otorgamiento de la orden definitiva sin la pretensión de un proceso jurisdiccional, el solicitante deberá señalarlo así al juez al momento de solicitar la orden de emergencia, la cual resolverá en términos de este artículo, y citará a la audiencia a que se refiere el artículo 54 de esta ley para resolver sobre la procedencia de la orden de protección definitiva. VII. El juez o tribunal decidirá la procedencia o no de la orden de emergencia en audiencia privada con el solicitante, para lo cual será suficiente la solicitud y las evidencias ofrecidas en esta. En ningún caso será necesario el desahogo de pruebas periciales o de cualquier otra naturaleza que impliquen una victimización secundaria de la víctima o una demora o aplazamiento en el otorgamiento de la orden. Artículo 52. Órdenes de emergencia otorgadas por el Ministerio Público Los fiscales del Ministerio Público podrán otorgar las órdenes de protección inmediata de emergencia señaladas en las fracciones I, II, III, IV y V del artículo 45, para lo cual se ajustarán a los procedimientos y formalidades establecidas en el artículo anterior, pero no podrá otorgarlas sin la solicitud oral o escrita de la víctima. Solo la autoridad jurisdiccional podrá prorrogar la duración de las órdenes de emergencia que otorgue el ministerio púbico (sic). Artículo 53. Órdenes cautelares Las órdenes cautelares son las órdenes de protección que otorgue el juez o tribunal en el marco de un proceso jurisdiccional. Las órdenes de protección cautelares se considerarán medidas cautelares en el proceso penal y medidas de protección en el proceso familiar, por lo que se regularán de conformidad con las leyes respectivas.

Fuente: CNDH, con base en el monitoreo de órdenes de protección, fecha de corte: 26 de noviembre de 2018.

Sobre la legislación supletoria. Otro de los elementos que da cuenta de la complejidad de las órdenes de protección tiene que ver con la legislación adicional a la que refieren desde las leyes y reglamentos de acceso. Con base en la información revisada, se identificó que 19 leyes refieren a otras cuando se abordan las órdenes de protección, tal como se expresa en el siguiente gráfico:

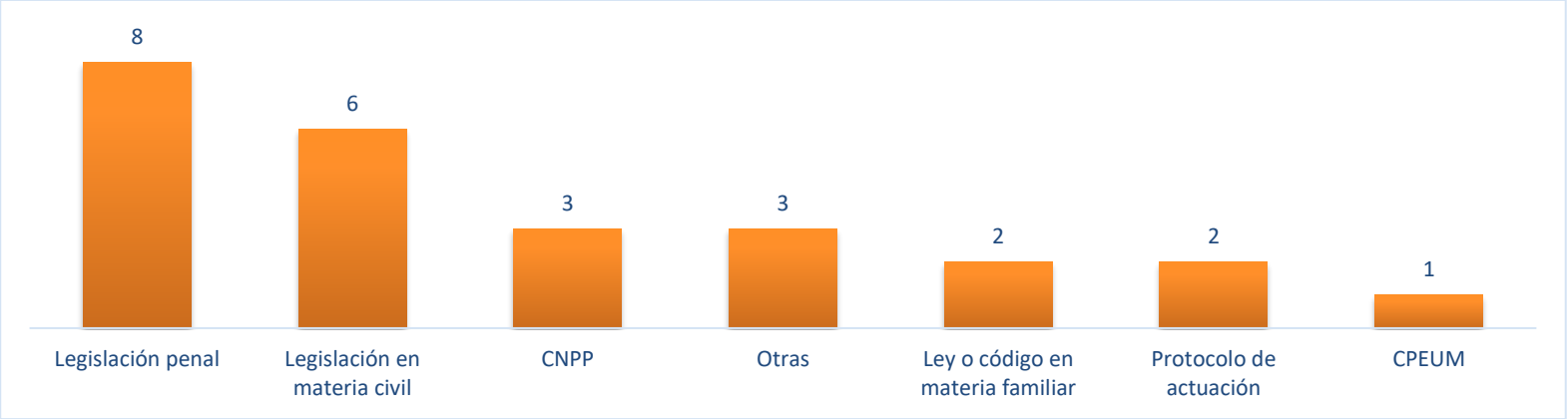
Gráfico 30. Referencia a legislación supletoria al abordar las órdenes de protección en la legislación en materia de AMVLV



Fuente: CNDH, con base en el monitoreo de órdenes de protección, fecha de corte: 26 de noviembre de 2018.

La legislación a la que se remite con mayor frecuencia para referir a las órdenes de protección es en materia penal, seguida de legislación en materia civil, como se observa en el siguiente gráfico:

Gráfico 31. Leyes supletorias para abordar las órdenes de protección en la legislación en materia de AMVLV



Fuente: CNDH, con base en el monitoreo de órdenes de protección, fecha de corte: 26 de noviembre de 2018.

Sobre el derecho a contar con traductores. Sólo la LGAMVLV, Guerrero, Tabasco y Yucatán incorporan este elemento a la regulación sobre las órdenes de protección.

Sobre responsabilidades administrativas a funcionarias y funcionarios. La LGAVMVL y las siguientes entidades federativas prevén algún tipo de responsabilidad por acciones y omisiones relacionadas con las órdenes de protección, a continuación, se enlistan:

Tabla 50. Entidades que prevén responsabilidades administrativas para funcionarias y funcionarios

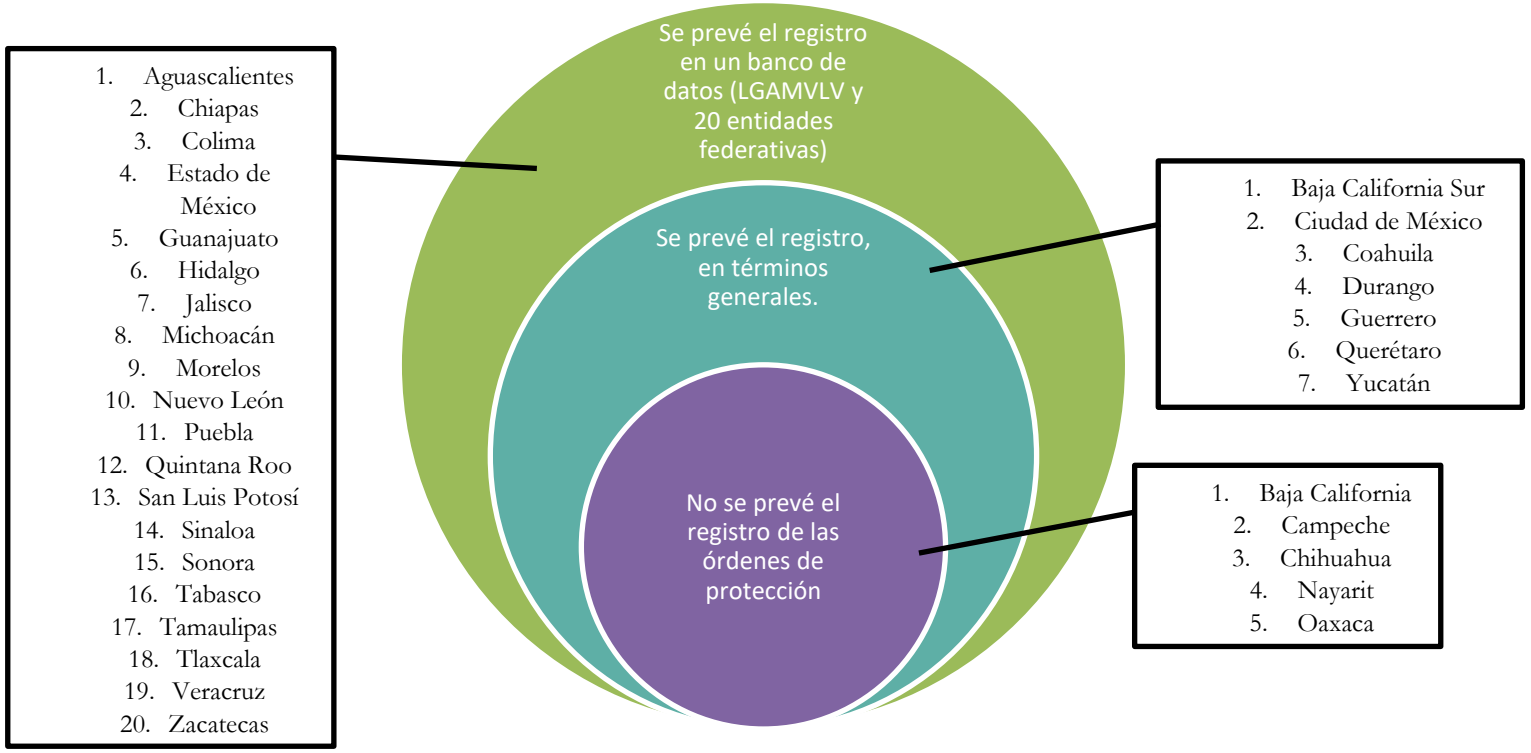
1. Aguascalientes	8. Hidalgo
2. Baja California	9. Morelos
3. Coahuila	10. Quintana Roo
4. Colima	11. Tamaulipas
5. Durango	12. Tlaxcala

6. Guanajuato 7. Guerrero	13. Yucatán

Fuente: CNDH, con base en el monitoreo de órdenes de protección, fecha de corte: 26 de noviembre de 2018.

Sobre el registro de la información sobre órdenes de protección. La LGAMVL prevé que las órdenes de protección deben ser registradas en un banco de datos. Del mismo modo está previsto en 20 entidades federativas. Por otra parte, destaca que siete entidades refieren de manera general al registro de la información, y cinco no hacen alguna alusión a este punto, como se ilustra a continuación:

Esquema 11. Previsión del registro de las órdenes de protección



Fuente: CNDH, con base en el monitoreo de órdenes de protección, fecha de corte: 26 de noviembre de 2018.

3.3 ¿En qué consisten las órdenes de protección?

Como una segunda parte del análisis, se aborda de manera específica en qué consisten los tres tipos de órdenes de protección más frecuentes en la legislación en materia de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, con el fin de identificar cuáles son las acciones específicas que caracterizan a cada tipo de orden de protección, de tal modo que se adviertan los elementos relevantes al respecto, pero también se pueda ofrecer una síntesis de esta información para la sociedad en general.

Las órdenes de protección son clasificadas en la legislación en tres tipos más frecuentes: de emergencia, preventivas y en materia civil o familiar; no obstante, se pueden identificar siete órdenes de protección que se engloban en las emergentes; seis que se clasifican como preventivas y siete que entran dentro de las de tipo civil o familiar.

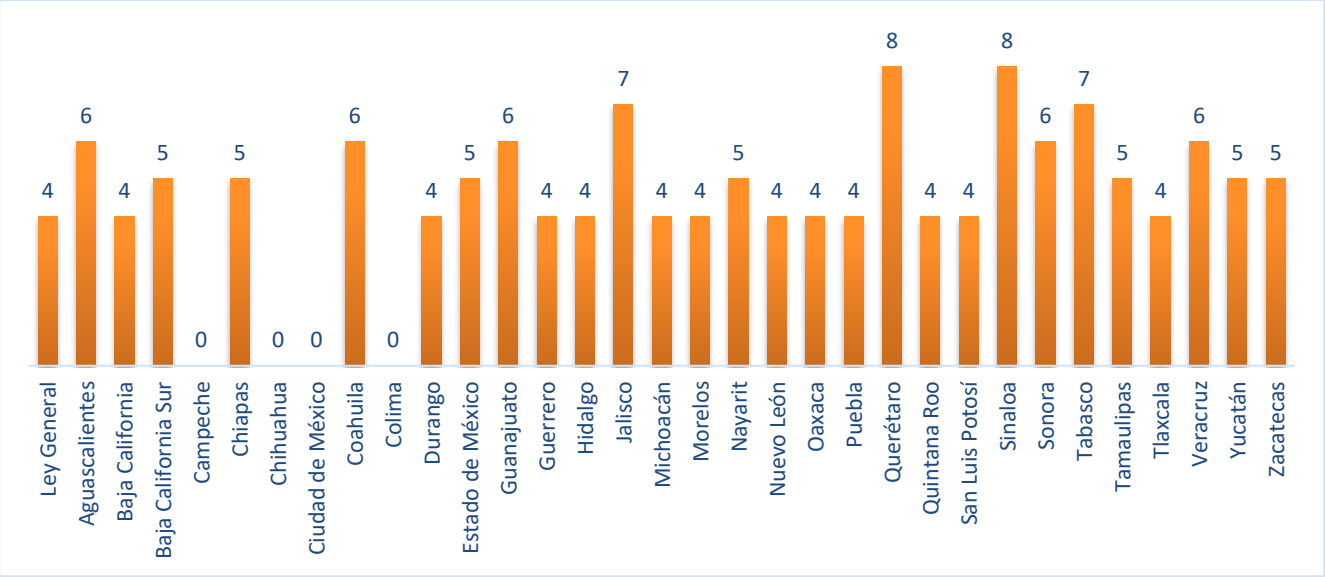
Se considera relevante analizar y comparar las órdenes de protección que comprende cada tipo con el fin de que las víctimas puedan identificar también con mayor claridad qué implicaría que tramitaran las órdenes de protección, cuáles son los alcances y las posibles limitaciones que se desprenden tan solo con tener en cuenta lo que señalan las leyes.

¿Qué comprenden las órdenes de protección de emergencia?

En cuanto a las órdenes de protección de tipo emergente, Querétaro y Sinaloa son las entidades federativas que más regulan con un total de 8 órdenes de protección, mientras que Campeche, Chihuahua, Ciudad de México y Colima no prevén ninguna[39]. En el caso de Tlaxcala se señala de forma conjunta las órdenes de protección como emergentes y preventivas por los que se señalarán más adelante. En las demás entidades el número puede varias de cuatro a 7 órdenes de protección, como se puede apreciar en la siguiente gráfica.

Gráfico 32. Total de órdenes de protección de emergencia reguladas en las entidades federativas

[39] Es importante aclarar que Campeche y Chihuahua no especifican las órdenes de protección que se pueden otorgar en su legislación, mientras que la Ciudad de México si bien no las denomina como emergentes, en las órdenes de protección en materia penal prevé algunas de las que en la Ley General o en las Entidades de denominan emergentes y por último Colima no especifica el tipo de órdenes al que pertenecen las señaladas en su legislación.



Fuente: CNDH, con base en el monitoreo de órdenes de protección, fecha de corte: 26 de noviembre de 2018.

Las órdenes de protección emergentes mayormente reguladas en las entidades federativas son:

1. **Prohibición inmediata al probable responsable de acercarse** al domicilio, lugar de trabajo, de estudios, del domicilio de las y los ascendientes y descendientes o cualquier otro que frecuente la víctima.
2. **Desocupación inmediata por el agresor del domicilio conyugal** o donde habite la víctima, independientemente de la acreditación de propiedad o posesión del inmueble, aún en los casos de arrendamiento del mismo.
3. **Reingreso de la víctima al domicilio**, una vez que se salvaguarde su seguridad,
4. **Prohibición de intimidar o molestar a la víctima en su entorno social**, así como a cualquier integrante de su familia,
5. El **auxilio inmediato a favor de la víctima por parte de las corporaciones policiacas**, con autorización expresa de ingreso al lugar donde se localice o se encuentre la mujer en el momento de solicitar el auxilio,
6. **Entrega inmediata de objetos de uso personal y documentos de identidad** de la víctima y de sus hijas e hijos, y

En la siguiente gráfica se puede apreciar el total de entidades que regulan las órdenes de protección antes señaladas.

Gráfico 33. Órdenes de protección reguladas como emergentes y número de entidades federativas que las prevén.

Fuente: CNDH, con base en el monitoreo de órdenes de protección, fecha de corte: 26 de noviembre de 2018.

Si bien se regulan un total de 18 causas para otorgar órdenes de protección como emergentes en las entidades federativas, las que no se representan en la gráfica anterior se especificarán más adelante para ir relacionando cuáles son y qué entidades las prevén.

Las cuatro órdenes de protección que se muestran en la gráfica con mayor número de entidades que las prevén, se prevén en la Ley General, y solo Baja California, Durango, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca y Quintana Roo, han regulado estas órdenes de protección en los mismos términos que en la Ley General.

En la siguiente tabla se señala qué entidades prevén cada una de las órdenes de protección de emergencia, las cuales se relacionan con los espacios que ocupan las víctimas, en su mayoría, con el acceso seguro a dichos espacios, y con garantizar las condiciones para brindar apoyo a las mujeres a través de corporaciones policiacas.

Tabla 51. Órdenes de protección de tipo emergentes en la legislación en materia de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia

	Desocupación inmediata por el agresor del domicilio conyugal o donde habite la víctima, independientemente de la acreditación de propiedad o posesión del inmueble, aún en los casos de arrendamiento del mismo.	Prohibición inmediata al probable responsable de acercarse al domicilio, lugar de trabajo, de estudios, del domicilio de las y los ascendientes y descendientes o cualquier otro que frecuente la víctima	Prohibición de intimidar o molestar a la víctima en su entorno social, así como a cualquier integrante de su familia	Reingreso de la víctima al domicilio, una vez que se salvaguarde de su seguridad.	Auxilio inmediato a favor de la víctima por parte de las corporaciones policiacas, con autorización expresa de ingreso al lugar donde se localice o se encuentre la mujer en el momento de solicitar el auxilio	Entrega inmediata de objetos de uso personal y documentos de identidad de la víctima y de sus hijas e hijos.
Ley General	1	1	1	1	0	0
Aguascalientes	1	1	1	1	0	0
Baja California	1	1	1	1	0	0
Baja California Sur	1	1	1	1	1	0
Campeche	0	0	0	0	0	0
Chiapas	1	1	1	1	1	0
Chihuahua	0	0	0	0	0	0
Ciudad de México	0	0	0	0	0	0
Coahuila	1	1	1	1	1	1
Colima	0	0	0	0	0	0
Durango	1	1	1	1	0	0
Estado de México	1	1	1	1	0	0
Guanajuato	1	1	1	1	0	1
Guerrero	1	1	1	1	0	0
Hidalgo	1	1	1	1	0	0
Jalisco	1	1	1	1	1	0
Michoacán	1	1	1	1	0	0
Morelos	1	1	1	1	0	0
Nayarit	1	1	1	1	0	0

	Desocupación inmediata por el agresor del domicilio conyugal o donde habite la víctima, independientemente de la acreditación de propiedad o posesión del inmueble, aún en los casos de arrendamiento del mismo.	Prohibición inmediata al probable responsable de acercarse al domicilio, lugar de trabajo, de estudios, del domicilio de las y los ascendientes y descendientes o cualquier otro que frecuente la víctima	Prohibición de intimidar o molestar a la víctima en su entorno social, así como a cualquier integrante de su familia	Reingreso de la víctima al domicilio, una vez que se salvaguarde de su seguridad.	Auxilio inmediato a favor de la víctima por parte de las corporaciones policiacas, con autorización expresa de ingreso al lugar donde se localice o se encuentre la mujer en el momento de solicitar el auxilio	Entrega inmediata de objetos de uso personal y documentos de identidad de la víctima y de sus hijas e hijos.
Nuevo León	1	1	1	1	0	0
Oaxaca	1	1	1	1	0	0
Puebla	1	1	0	1	0	0
Querétaro	1	1	1	1	1	0
Quintana Roo	1	1	1	1	0	0
San Luis Potosí	0	1	1	0	1	0
Sinaloa	1	1	1	1	1	1
Sonora	1	1	1	1	0	0
Tabasco	1	1	1	1	0	1
Tamaulipas	1	1	1	1	0	0
Tlaxcala	1	1	1	1	0	0
Veracruz	1	0	1	1	0	1
Yucatán	1	1	1	0	1	0
Zacatecas	1	1	1	1	0	0
Total	28	28	28	27	8	5

Fuente: CNDH, con base en el monitoreo de órdenes de protección, fecha de corte: 26 de noviembre de 2018.

Como se observa, las órdenes de protección de emergencia tienen que ver directamente con proteger y garantizar la seguridad de las mujeres, y se orientan principalmente al uso de los espacios, a los ámbitos en que se desenvuelven las mujeres, pero también a la recuperación de sus documentos personas y de identificación. En este sentido, buscan poner freno de manera inmediata a situaciones específicas, que representan distintos tipos y formas de violencia contra las mujeres.

Entre otras consideraciones sobre **las órdenes de protección de emergencia**, se advierten las siguientes:

1. **Retención y guarda de armas de fuego propiedad del agresor** o de alguna institución privada de seguridad, independientemente de que se encuentre registrada conforme a la normatividad de la materia, prevista en la legislación de **Aguascalientes, Querétaro y Sinaloa**.
2. **Traslado de la víctima y de sus hijas e hijos en un refugio que garantice su integridad personal**, regulado por **Guanajuato, San Luis Potosí.**
3. **Advertir a la persona agresora de las consecuencias a que se hará acreedora** de acercarse a la víctima o intentar cualquier acto en su contra, regulado en **Tabasco y Veracruz.**
4. **Vigilar la diligencia/Ingreso de la autoridad policíaca en el domicilio** de la víctima en caso de flagrancia, previsto por **Tabasco y Veracruz.**
5. **Aquellas y cuantas sean necesarias para salvaguardar la integridad, vida, libertad y seguridad** de la mujer y las víctimas indirectas en situación de violencia, regulado por **Querétaro.**

Esquema 12. Particularidades identificadas en la regulación de las órdenes de protección de emergencia

Particularidades sobre órdenes de protección de emergencia, previstas en entidades federativas	**Aguascalientes.** Prestar apoyo a la víctima, y en su caso, **facilitar los medios para trasladarla son sus familiares o conocidos dejándola en resguardo de los mismos para evitar el contacto con el agresor**, hasta el momento en el que el juez determine su situación jurídica.
	Jalisco. Protección a la imagen personal, eliminando toda fotografía, pintura o video, en formato original o alterado de cualquier medio electrónico o impreso en el que se reproduzca o difunda sin el consentimiento de la víctima su imagen o imágenes que supongan un daño a sus derechos de personalidad. Protección a la víctima y su familia, para lo cual la autoridad competente determinará las medidas necesarias que se deban de tomar para garantizar el respeto a sus derechos incluyendo la adopción de medidas para que no se revele su paradero**.**
	Sonora. Separación o retiro de la víctima y sus descendientes del domicilio conyugal o donde habiten.
	Tamaulipas. Las que se remitan a las **autoridades responsables de un centro de trabajo, solicitando se adopten medidas de protección y seguridad internas en favor de la víctima** en los casos en que el probable agresor labore en el mismo lugar que ésta, sin afectar los derechos laborales de las partes, durante los efectos a los que se ciña la vigencia de la orden correspondiente.
	Yucatán. La **prohibición al agresor de amenazar o cometer**, personalmente o a través de otra persona, cualquiera de los tipos de violencia, establecida en la Ley.

Fuente: CNDH, con base en el monitoreo de órdenes de protección, fecha de corte: 26 de noviembre de 2018.

Destaca que, en el caso de Tlaxcala, además de las órdenes de protección que con anterioridad ya se ha señalado que regula, en su legislación establece las siguientes que denomina como **emergentes y preventivas**:

I. **El traslado de las víctimas** a donde se requiera, cuantas veces sea necesario a efecto de desahogar las diferentes diligencias, con el fin de garantizar su seguridad y protección;

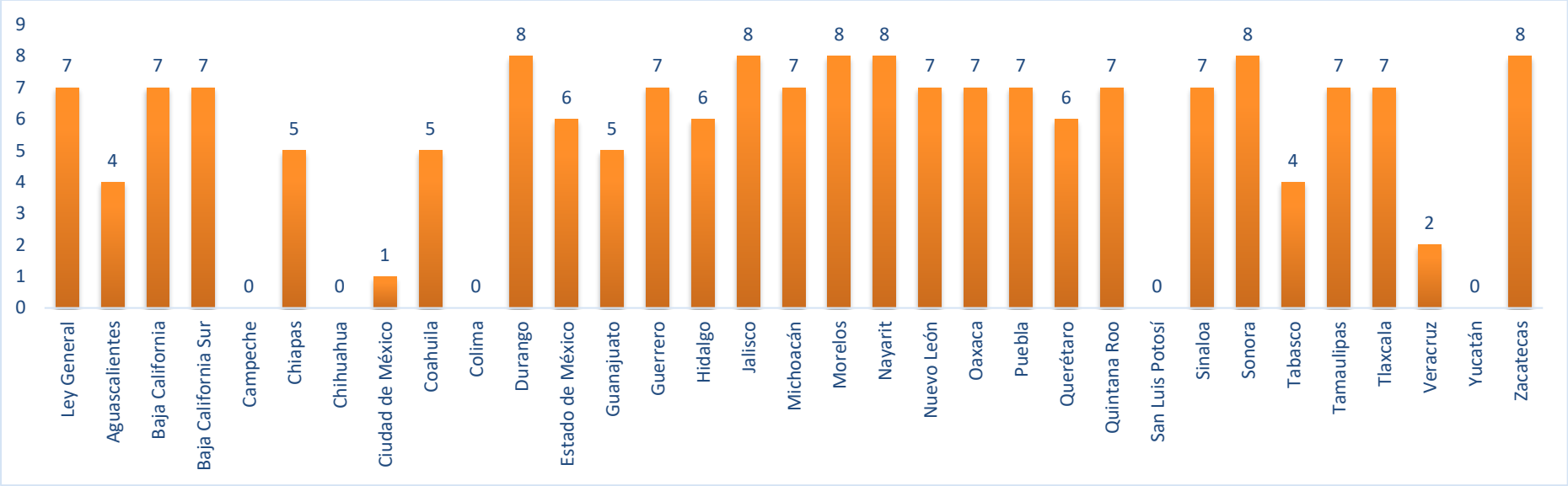
II. Proporcionar a las mujeres, o las niñas, en situación de violencia y, en su caso, a sus hijas e hijos o personas que dependan de la víctima, **alojamiento temporal en espacios seguros**, tales como casas de emergencia, refugios y albergues que garanticen su seguridad y dignidad, en términos de las disposiciones aplicables de esta Ley;
III. Canalizar y trasladar sin demora alguna a las mujeres, o las niñas**, en situación de violencia sexual, a las instituciones que integran el sistema de salud para que provean gratuitamente y de manera inmediata los servicios de:**
a) Aplicación de antirretrovirales de profilaxis post-exposición;
b) Anticoncepción de emergencia, e
c) Interrupción legal del embarazo en el caso de violación.
IV. Autorizar y facilitar a la mujer, o la niña, y en su caso a sus hijas e hijos en situación de violencia, **la reubicación de domicilio, residencia o del centro educativo.** Tratándose de niñas víctimas de violencia, la autoridad en todo momento ponderará su interés superior, siendo la remisión a instituciones públicas de acogida la última opción y por el menor tiempo posible;
V. La **prohibición a la persona agresora de comunicarse por cualquier medio** o por interpósita persona, con la mujer en situación de violencia y, en su caso, de sus hijas e hijos u otras víctimas indirectas;
VI. **Prohibición a la persona agresora de intimidar** o molestar por si, por cualquier medio o interpósita persona, a la mujer **en situación de violencia** y, en su caso, a sus hijas e hijos u a otras víctimas indirectas o testigos de los hechos, así como **a cualquier otra persona con quien la mujer tenga una relación familiar, afectiva, de confianza o de hecho**;

Es relevante mencionar que, en las órdenes referidas para el caso de Tlaxcala, se advierten elementos relevantes para ampliar y fortalecer la protección de las mujeres. De manera específica, se considera adecuado que se haga referencia clara a la violencia sexual y a las obligaciones que tienen las instituciones para brindar la atención adecuada. Asimismo, destaca que la protección, según se advierte en la fracción VI, se amplía a círculos familiares y de confianza de la víctima.

¿Qué comprenden las órdenes de protección preventivas?

En cuanto a las órdenes de protección que se han regulado como preventivas, Durango, Jalisco, Morelos, Sonora y Zacatecas son las entidades que regulan un mayor número con un total de ocho órdenes de protección de este tipo; mientras que Campeche, Chihuahua, Colima, Nayarit, San Luis Potosí y Yucatán no prevén ninguna. Respecto a las tres primeras entidades señaladas se ha indicado con anterioridad que en su legislación se establecen las órdenes de protección de forma muy general, mientras que en el caso de San Luis Potosí si bien establece la clasificación que realiza de las órdenes, las preventivas, no se especifican dichas órdenes de protección. En el caso de Yucatán no establece en su clasificación medidas de este tipo. En la siguiente gráfica se puede apreciar el número de órdenes preventivas establecidas en la Ley General y en las entidades federativas.

Gráfico 34. Órdenes de protección preventivas reguladas en las entidades federativas.



Fuente: CNDH, con base en el monitoreo de órdenes de protección, fecha de corte: 26 de noviembre de 2018.

En cuanto a las causas por las que se otorgan las órdenes de protección **preventivas** que se han regulado en la Ley General y las entidades federativas, se muestra en la siguiente gráfica las que mayormente se prevén:

Gráfico 35. Órdenes de protección reguladas en las entidades federativas como preventivas

Fuente: CNDH, con base en el monitoreo de órdenes de protección, fecha de corte: 26 de noviembre de 2018.

Las órdenes de protección especificadas en la gráfica son las que más se han regulado en las entidades federativas y las previstas en la Ley General, es de destacar que solo ocho entidades se apegan a la Ley General en cuanto a las órdenes de protección preventivas, estas entidades son: Baja California, Baja California Sur, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo y Tamaulipas. Y en ocho entidades se han regulado de forma particular órdenes de protección distintas a las ya mencionadas, y las cuales se señalarán más adelante.

Tabla 52. Órdenes de protección de tipo preventivas en la legislación en materia de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia

Entidades Federativas	Retención y guarda de armas de fuego propiedad del Agresor o de alguna institución privada de seguridad, independientemente si las mismas se encuentran registradas conforme a la normatividad de la materia.	Inventario de los bienes muebles e inmuebles de propiedad común, incluyendo los implementos de trabajo de la víctima	Uso y goce de bienes muebles que se encuentren en el inmueble que sirva de domicilio de la víctima	Acceso al domicilio en común, de autoridades policíacas o de personas que auxilien a la Víctima a tomar sus pertenencias personales y las de sus hijas e hijos	Entrega inmediata de objetos de uso personal y documentos de identidad de la víctima y de sus hijas e hijos.	Auxilio policíaco de reacción inmediata a favor de la víctima, con autorización expresa de ingreso al domicilio donde se localice o se encuentre la Víctima en el momento de solicitar el auxilio.	Brindar servicios reeducativos integrales especializados y gratuitos, con perspectiva de género al agresor en instituciones públicas debidamente acreditadas.
Ley General	1	1	1	1	1	1	1
Aguascalientes	0	0	1	1	1	1	0
Baja California	1	1	1	1	1	1	1
Baja California Sur	1	1	1	1	1	1	1
Campeche	0	0	0	0	0	0	0
Chiapas	1	1	1	1	0	0	1
Chihuahua	0	0	0	0	0	0	0
Ciudad de México	1	0	0	0	0	0	0
Coahuila	1	1	1	1	0	0	1
Colima	0	0	0	0	0	0	0
Durango	1	1	1	1	1	1	1
Estado de México	0	1	1	1	1	0	1
Guanajuato	1	1	1	0	1	1	0
Guerrero	1	1	1	1	1	1	1
Hidalgo	1	1	1	1	1	1	0
Jalisco	1	0	1	1	0	1	1
Michoacán	1	1	1	1	1	1	1
Morelos	1	1	1	1	1	1	1
Nayarit	1	1	1	1	1	1	1
Nuevo León	1	1	1	1	1	1	1
Oaxaca	1	1	1	1	1	1	1

Entidades Federativas	Retención y guarda de armas de fuego propiedad del Agresor o de alguna institución privada de seguridad, independientemente si las mismas se encuentran registradas conforme a la normatividad de la materia.	Inventario de los bienes muebles e inmuebles de propiedad común, incluyendo los implementos de trabajo de la víctima	Uso y goce de bienes muebles que se encuentren en el inmueble que sirva de domicilio de la víctima	Acceso al domicilio en común, de autoridades policíacas o de personas que auxilien a la Víctima a tomar sus pertenencias personales y las de sus hijas e hijos	Entrega inmediata de objetos de uso personal y documentos de identidad de la víctima y de sus hijas e hijos.	Auxilio policíaco de reacción inmediata a favor de la víctima, con autorización expresa de ingreso al domicilio donde se localice o se encuentre la Víctima en el momento de solicitar el auxilio.	Brindar servicios reeducativos integrales especializados y gratuitos, con perspectiva de género al agresor en instituciones públicas debidamente acreditadas.
Puebla	1	1	1	1	1	1	0
Querétaro	0	1	1	1	1	0	1
Quintana Roo	1	1	1	1	1	1	1
San Luis Potosí	0	0	0	0	0	0	0
Sinaloa	1	1	1	1	0	0	1
Sonora	1	1	1	1	1	1	1
Tabasco	0	1	0	0	1	0	1
Tamaulipas	1	1	1	1	1	1	1
Tlaxcala	1	1	1	1	1	1	1
Veracruz	0	1	1	0	0	0	0
Yucatán	0	0	0	0	0	0	0
Zacatecas	1	1	1	1	1	1	1
	23	25	26	24	22	20	22

Fuente: CNDH, con base en el monitoreo de órdenes de protección, fecha de corte: 26 de noviembre de 2018.

Del análisis de las órdenes de protección de tipo preventivas, se advierte que algunas de las órdenes se asemejan a las de emergencia señalada en el apartado anterior. Tal es el caso de:

- Acceso al domicilio en común, de autoridades policíacas o de personas que auxilien a la Víctima a tomar sus pertenencias personales y las de sus hijas e hijos.
- Entrega inmediata de objetos de uso personal y documentos de identidad de la víctima y de sus hijas e hijos.

— Auxilio policíaco de reacción inmediata a favor de la víctima, con autorización expresa de ingreso al domicilio donde se localice o se encuentre la Víctima en el momento de solicitar el auxilio.

Esto puede representar ambigüedades en la solicitud y en la aplicación de las mismas, por parte de las autoridades. Lo que a su vez puede impactar negativamente en la protección de las víctimas.

Por último, las órdenes de protección que reguladas **de forma particular** son las siguientes:

Esquema 13. Particularidades identificadas en la regulación de las órdenes de protección de emergencia

Particularidades sobre órdenes de protección preventivas, previstas en entidades federativas	**Durango y Sinaloa,** regulan como orden preventiva canalizar a la víctima y a sus hijas e hijos a un refugio temporal.
	Jalisco, regula como órdenes de protección preventivas Prohibición de la persona agresora de enajenar o hipotecar bienes de su propiedad cuando se trate del domicilio común. Embargo preventivo de bienes del agresor, que deberá inscribirse con carácter temporal en el Registro Público de la Propiedad, a efecto de garantizar las obligaciones alimentarias. Establecer el derecho de visitas o convivencia asistida o supervisada por la autoridad competente en materia de familia, niñas, niños y adolescentes. En caso de que la autoridad jurisdiccional lo estime necesario la suspensión o restricción temporal al agresor a las visitas y convivencia con sus descendientes.
	Morelos regula como orden de protección preventiva: c**onceder a la víctima el resguardo y vigilancia policial** que sea necesario para su seguridad.
	Tabasco regula también como orden de protección preventiva: r**etención y guarda de cualquier objeto,** que sea propiedad o no del agresor y que pudiera ser utilizado como arma por éste para amenazar o lesionar a la víctima, independientemente si las mismas se encuentran registradas conforme a la normatividad en la materia.

Fuente: CNDH, con base en el monitoreo de órdenes de protección, fecha de corte: 26 de noviembre de 2018.

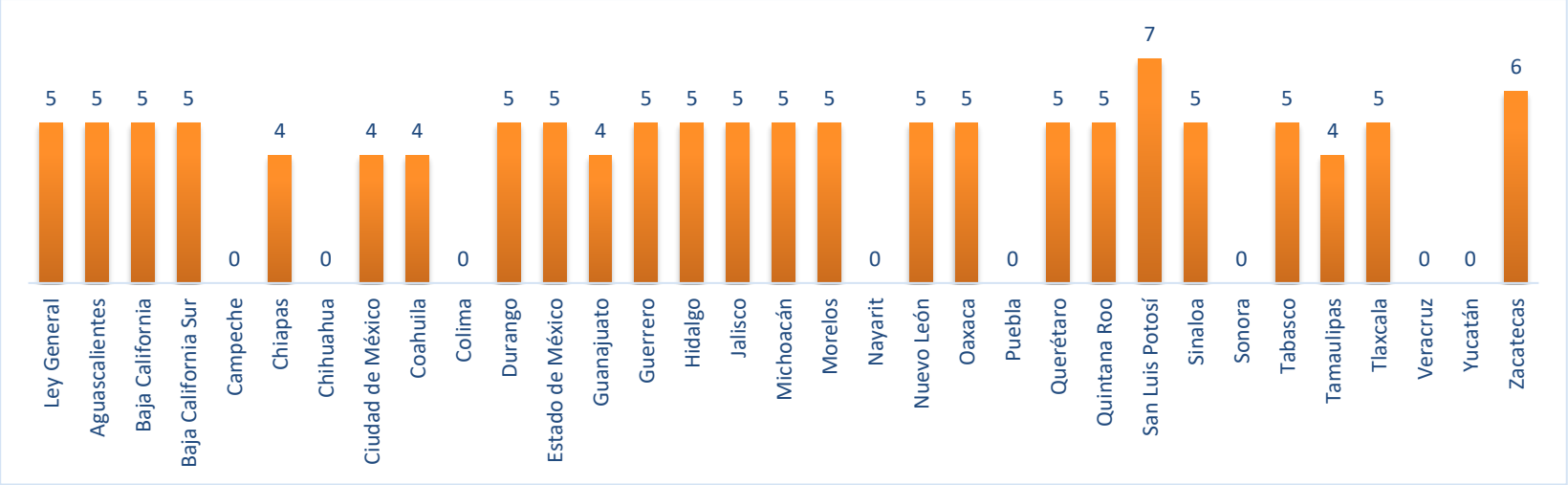
Como se observa, se prevé el resguardo y la vigilancia policial en el caso de Morelos, lo cual es atípico en este tipo de medidas; así mismo, llama la atención el caso de Tabasco, donde referencia a la retención y guarda de cualquier objeto que se pudiera emplear para amenazar o lesionar a la víctima.

Respecto a las órdenes de protección preventivas, se considera necesario diferenciarlas con claridad de las de emergencia en algunos casos, con el fin de fijar responsabilidades, plazos y rutas para las víctimas.

¿Qué comprenden las órdenes de protección en materia civil o familiar?

En cuanto a las órdenes de protección se han de tipo **civil y/o familiar**, la entidad con mayor número de órdenes de protección reguladas como civiles es San Luis Potosí con un total de 7, seguido de Zacatecas que regula 6, mientras que 18 entidades regulan 5 órdenes de protección en esta materia, y 5 entidades regulan 4 órdenes de protección. En los casos de Campeche, Chihuahua y Colima no se prevé ninguna. En el caso de Nayarit remite a su código de procedimientos civiles por lo que dichas órdenes no se han incluido en la gráfica, mientras que en el caso de Puebla, Sonora y Veracruz solo regulan las órdenes de protección emergentes y preventivas razón por la que no se prevén órdenes de naturaleza civil o familiar, por último, Yucatán establece una clasificación distinta por lo que no señalan órdenes de protección de este tipo. En la siguiente gráfica se pueden apreciar el total de órdenes de protección de naturaleza civil reguladas en la Ley General y las entidades federativas.

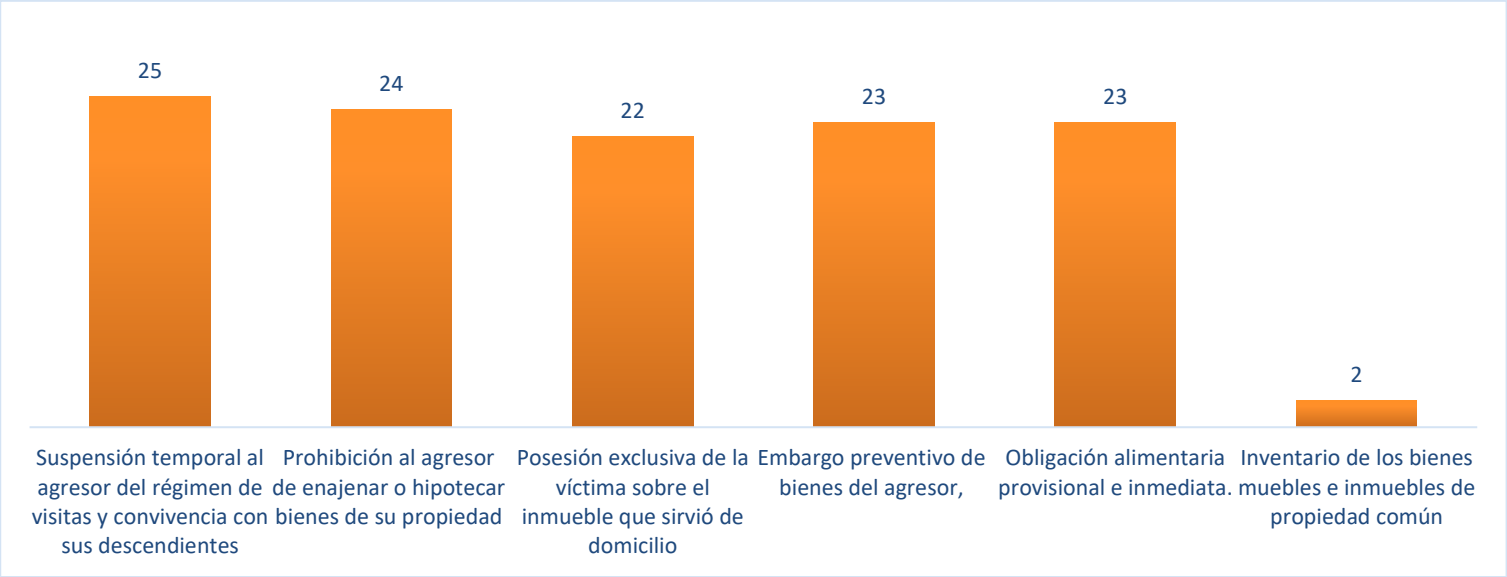
Gráfico 36. Total de órdenes de protección reguladas en las entidades federativas como de naturaleza civil y/o familiar



Fuente: CNDH, con base en el monitoreo de órdenes de protección, fecha de corte: 26 de noviembre de 2018.

Las órdenes de protección de naturaleza civil y/o familiar reguladas y el número de entidades en las que se prevén incluyendo la Ley General se puede apreciar en la siguiente gráfica.

Gráfico 37. Órdenes de protección reguladas en las entidades federativas como de naturaleza civil y/o familiar.



Fuente: CNDH, con base en el monitoreo de órdenes de protección, fecha de corte: 26 de noviembre de 2018.

En la siguiente tabla se muestra qué órdenes de protección de tipo civil y/o familiar que están previstas en la legislación en materia de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia:

Tabla 53. Órdenes de protección de tipo civil y/o familiar en la legislación en materia de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia

Entidades Federativas	Suspensión temporal al agresor del régimen de visitas y convivencia con sus descendientes	Prohibición al agresor de enajenar o hipotecar bienes de su propiedad cuando se trate del domicilio conyugal; y en cualquier caso cuando se trate de bienes de la sociedad conyugal	Posesión exclusiva de la víctima sobre el inmueble que sirvió de domicilio	Embargo preventivo de bienes del agresor, que deberá inscribirse con carácter temporal en el Registro Público de la Propiedad, a efecto de garantizar las obligaciones alimentarias	Obligación alimentaria provisional e inmediata.	Inventario de los bienes muebles e inmuebles de propiedad común, incluyendo los implementos de trabajo de la víctima
Ley General	1	1	1	1	1	0
Aguascalientes	1	1	0	1	1	1
Baja California	1	1	1	1	1	0
Baja California Sur	1	1	1	1	1	0
Campeche	0	0	0	0	0	0
Chiapas	1	1	1	1	0	0
Chihuahua	0	0	0	0	0	0
Ciudad de México	1	1	0	0	1	1
Coahuila	1	1	1	1	0	0
Colima	0	0	0	0	0	0
Durango	1	1	1	1	1	0
Estado de México	1	1	1	1	1	0
Guanajuato	1	0	0	1	1	0
Guerrero	1	1	1	1	1	0
Hidalgo	1	1	1	1	1	0
Jalisco	1	1	1	1	1	0
Michoacán	1	1	1	1	1	0
Morelos	1	1	1	1	1	0
Nayarit	0	0	0	0	0	0
Nuevo León	1	1	1	1	1	0
Oaxaca	1	1	1	1	1	0
Puebla	0	0	0	0	0	0
Querétaro	1	1	1	1	1	0
Quintana Roo	1	1	1	1	1	0
San Luis Potosí	1	1	1	1	1	0
Sinaloa	1	1	1	1	1	0
Sonora	0	0	0	0	0	0

Entidades Federativas	Suspensión temporal al agresor del régimen de visitas y convivencia con sus descendientes	Prohibición al agresor de enajenar o hipotecar bienes de su propiedad cuando se trate del domicilio conyugal; y en cualquier caso cuando se trate de bienes de la sociedad conyugal	Posesión exclusiva de la víctima sobre el inmueble que sirvió de domicilio	Embargo preventivo de bienes del agresor, que deberá inscribirse con carácter temporal en el Registro Público de la Propiedad, a efecto de garantizar las obligaciones alimentarias	Obligación alimentaria provisional e inmediata.	Inventario de los bienes muebles e inmuebles de propiedad común, incluyendo los implementos de trabajo de la víctima
Tabasco	1	1	1	1	1	0
Tamaulipas	1	1	1	0	1	0
Tlaxcala	1	1	1	1	1	0
Veracruz	0	0	0	0	0	0
Yucatán	0	0	0	0	0	0
Zacatecas	1	1	1	1	1	0
Total	25	24	22	23	23	2

Fuente: CNDH, con base en el monitoreo de órdenes de protección, fecha de corte: 26 de noviembre de 2018.

Como se observa, el inventario de bienes es una orden de protección que, en algunas legislaciones, está prevista como de tipo preventiva, mientras que aquí figura dentro de las correspondiente a la materia civil. En este tipo de órdenes, se puede advertir un mayor énfasis en lo relacionado con la violencia patrimonial contra las mujeres, aunque esto no de manera exclusiva.

De forma particular **Aguascalientes** y **Ciudad de México** han señalado como orden de protección de naturaleza civil, el inventario de los bienes muebles e inmuebles de propiedad común, incluyendo los implementos de trabajo de la víctima. Como puede observarse en páginas anteriores, esta orden de protección también la prevén otras 22 entidades y la Ley General, pero la clasifican como preventiva.

San Luis Potosí de forma particular ha regulado también como órdenes de protección civiles, la desocupación del agresor del domicilio conyugal o donde habite la víctima, independientemente de la acreditación de propiedad o posesión del inmueble, aun en los casos de arrendamiento del mismo y el reingreso de la víctima al domicilio, una vez que se salvaguarde su seguridad, las cuales son reguladas por 26 y 25 entidades federativas y la Ley General como medidas de protección emergente.

Guanajuato además señala como órdenes de protección civiles, las demás contenidas en la legislación civil. Por último, Zacatecas también especifica que se otorgarán las demás órdenes establecidas en otras disposiciones legales.

La **Ciudad de México** de forma particular ha señalado en la clasificación de las órdenes de protección en su legislación, un total de 15 **órdenes de protección en materia penal**, y las cuales coinciden con las órdenes de protección emergentes y preventivas señaladas con este carácter en otras legislaciones, dichas órdenes son:

l.- Prohibición de acercarse o comunicarse con la víctima u ofendido;
II. Prohibición para asistir o acercarse al domicilio de la víctima directa o indirecta, así como acercarse al lugar de trabajo, estudio o cualquiera lugar que frecuente.
III. La desocupación inmediata por parte del agresor, del domicilio de la víctima, independientemente de la acreditación de propiedad o posesión del inmueble, aún en los casos de arrendamiento del mismo, del matrimonio en sociedad conyugal o de separación de bienes, y en su caso, el reingreso de la mujer en situación de violencia una vez que se resguarde su seguridad.
IV.- La prohibición de realizar conductas de intimidación o molestia a la víctima u ofendido o a personas relacionados con ellos.
V. La entrega inmediata de objetos de uso personal y documentos de identidad de la víctima que tuviera en posesión el agresor, y en su caso, los de sus hijas e hijos. En este caso deberá contar con el acompañamiento, del Ministerio Público y del personal de la policía de investigación.
VI.- Vigilancia en el domicilio de la víctima u ofendido;
VII. Custodia personal y o (sic) domiciliaria a las víctimas, que estará a cargo de los cuerpos policiacos adscritos a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, según corresponda, con base a la disponibilidad de personal con el que estas instancias cuenten.
VIII.- Auxilio inmediato por integrantes de instituciones policiales, al domicilio en donde se localice o se encuentre la víctima u ofendido en el momento de solicitarlo;
IX. Canalizar a las víctimas directas e indirectas para alojamiento temporal en espacios seguros tales como casas de emergencia, refugios y albergues que garanticen su seguridad y dignidad, en términos de las disposiciones aplicables de esta ley.
X. Reingreso de la mujer y en su caso víctimas indirectas al domicilio, una vez que se salvaguarde su seguridad, en caso de que así lo desee. Para el cumplimiento de esta medida se garantizará el acompañamiento, del Ministerio Público y del personal de la policía de investigación, a la víctima de violencia para acceder al domicilio, lugar de trabajo u otro, en cualquier caso, podrá ser acompañada de una persona de su confianza. En caso de que no haya personal de policía de investigación disponible, el acompañamiento será a cargo de personal de cualquier institución de seguridad pública que garantice la seguridad de las víctimas.
XI. Prohibición a la persona agresora de intimidar o molestar por si, por cualquier medio o interpósita persona, a la mujer en situación de violencia y en su caso sus hijas e hijos u otras víctimas indirectas o testigos de los hechos o cualquier otra persona con quien la mujer tenga una relación familiar, afectiva, de confianza o de hecho.

XII. La reserva del domicilio, lugar de trabajo, profesión o cualquier otro dato que permita que la persona agresora o su familia puedan ubicar a la víctima.
XIII. Implementar medidas para evitar que se capten y/o se transmitan por cualquier medio o tecnologías de la información y la comunicación, imágenes de la mujer en situación de violencia que permitan su identificación o la de sus familiares. Tratándose de niñas hay una prohibición absoluta de transmitir datos e imágenes que permitan su identificación.
XIV. Además de los anteriores, aquellas y cuantas sean necesarias para salvaguardar la integridad, vida, libertad y seguridad de la mujer y las víctimas indirectas en situación de violencia.[40]

Por su parte y de forma particular también, Tlaxcala ha regulado **órdenes de protección judiciales**, las cuales son:

I. La reserva del domicilio, lugar de trabajo, profesión o cualquier otro dato que permita que a la persona agresora o su familia puedan ubicar a la víctima;
II. Entrega inmediata de objetos de uso personal y documentos de identidad de la víctima y en su caso, de sus hijas e hijos;
III. Prohibir el acceso a la persona agresora al domicilio, permanente o temporal de la mujer, o la niña, o de las hijas o hijos en su caso, en situación de violencia, así como acercarse al lugar de trabajo, estudio o cualquiera (sic) lugar que frecuente;
IV. Embargo preventivo de bienes de la persona agresora, a efecto de garantizar las obligaciones alimentarias;
V. La desocupación por la persona agresora, del domicilio conyugal o de pareja, independientemente de la acreditación de propiedad o posesión del inmueble, aún en los casos de arrendamiento del mismo;
VI. Obligación alimentaria provisional e inmediata, y
VII. Las demás que se requieran para brindar protección a la víctima.[41]

Yucatán ha regulado como órdenes de protección susceptibles de brindarse como **órdenes de protección definitivas** las siguientes:

III. La prohibición al agresor de acercarse al domicilio, lugar de trabajo, de estudios o cualquier otro que frecuente la víctima.
IV. La prohibición al agresor de amenazar o cometer, personalmente o a través de otra persona, cualquiera de los tipos de violencia mencionados en el artículo 6 de esta ley.

[40] Artículo 63, Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal, última reforma 19 de julio de 2017, disponible en; http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=Y+n2DS/TTqRhSVU2qmdsvg1+soDz6j86168/DDmQ3ArNccQccnsgYsB+NIapIsGW.
[41] Artículo 48 Bis, Ley que Garantiza el Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en el Estado de Tlaxcala, última reforma 13 de abril de 2018, disponible en; http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=Y+n2DS/TTqRhSVU2qmdsvgJNxJOw/h7s7zIHTE32pICxnikevydiS+67SUMNdeJp.

V. La prohibición al agresor de intimidar, molestar, llamar por teléfono o comunicarse con la víctima, directa o indirectamente.

Las órdenes de protección que se han regulado en **Durango y San Luis Potosí,** sin que se regulen en la Ley General, son las **órdenes de protección político electoral**, que consisten en:

Tabla 54. Órdenes de protección político electoral

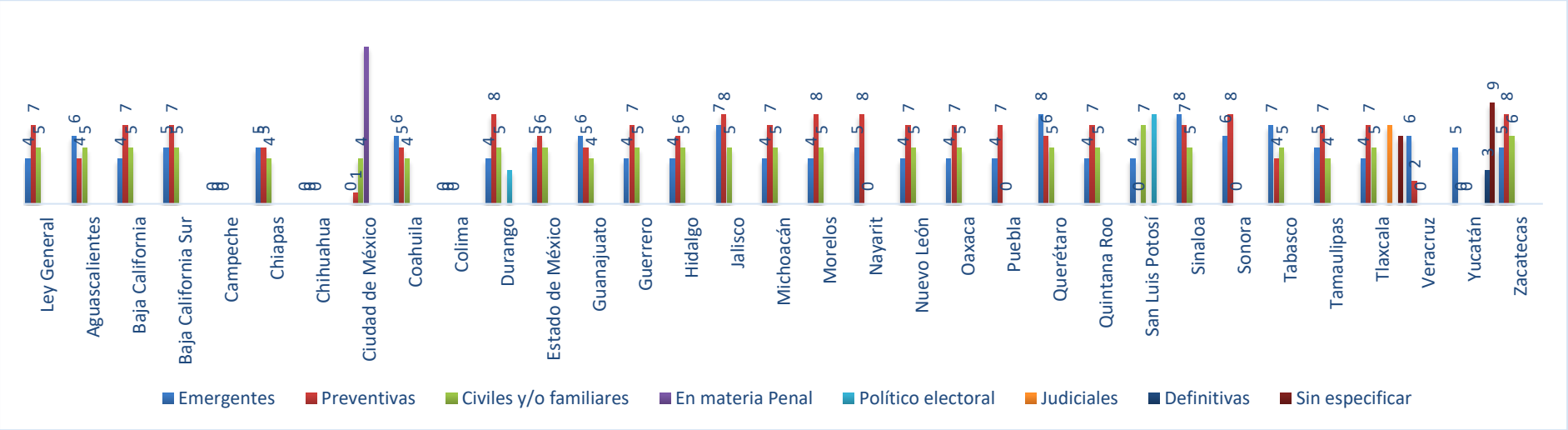
Durango	San Luis Potosí
I. Que obliguen al agresor a la entrega inmediata de documentos de identidad o que acrediten su estatus de aspirante, precandidata y candidata a un cargo de elección popular; así como de electa o designada para un cargo de elección popular; así como de electa o designada para un cargo público; II. Que obliguen al agresor a la entrega de los recursos para el financiamiento de las campañas electorales; y III. Que permitan su ingreso y permanencia en el domicilio donde deberá rendir protesta al cargo de elección popular o de designación, así como al lugar donde deberá desempeñar la función pública.	I. Ordenar la entrega de documentos de identidad o que acrediten el estatus de aspirante, precandidata, candidata o electa a un cargo de elección popular, o designada para el ejercicio de un cargo público; II. Ordenar la entrega de los recursos a que se tenga derecho para el financiamiento de campañas electorales; III. Ordenar se permita el acceso y permanencia en el domicilio donde deba rendirse protesta al cargo público, sea de elección popular o de designación, así como al lugar donde deba desempeñarse la función pública; IV. Ordenar al agresor abstenerse de cometer actos de violencia política y de género, encaminados a afectar el pleno ejercicio del cargo público de la víctima; V. Ordenar la incorporación o reincorporación de la víctima a su cargo; VI. Ordenar la separación temporal del agresor de su cargo hasta en tanto la autoridad competente, no determine o declare la inexistencia de los actos de violencia política denunciados; VII. Ordenar la entrega a la víctima de documentos solicitados en tiempo y forma, y éstos le hayan sido negados sin causa justificada, y VIII. Ordenar la entrega de recursos a los que la víctima tenga derecho, cuando éstos no le hayan sido ministrados en tiempo y forma sin causa justificada.

Fuente: CNDH, con base en el monitoreo de órdenes de protección, fecha de corte: 26 de noviembre de 2018.

***

La regulación de las órdenes de protección, de acuerdo a lo que hemos revisado se advierte que la variación en las órdenes es numérica, pero también de tipo cualitativa. La variación se observa de la siguiente manera:

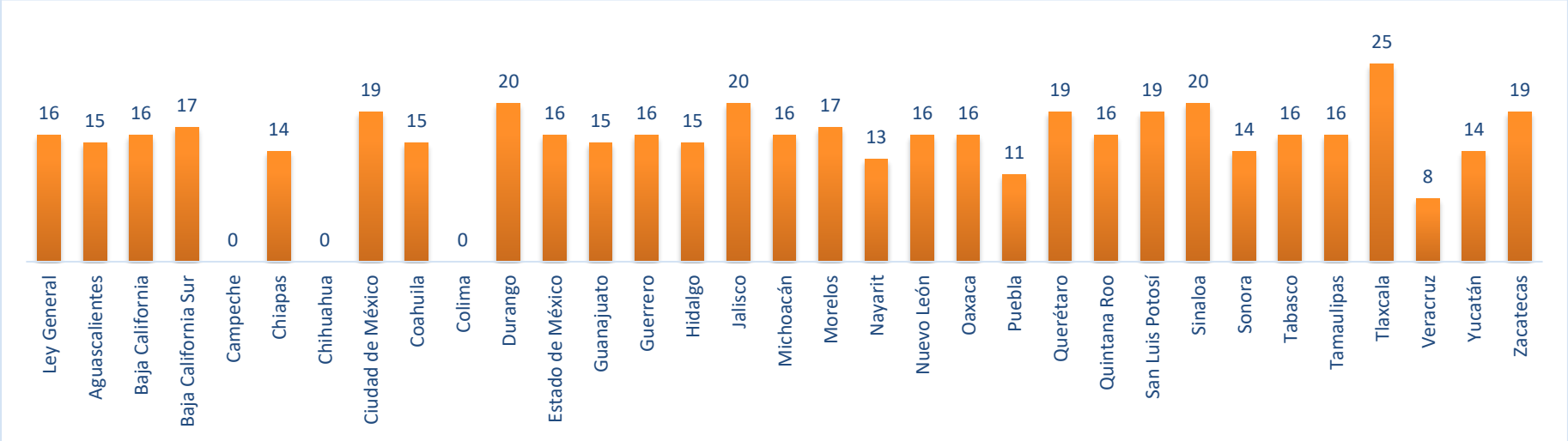
Gráfico 38. Tipos de órdenes de protección previstos en la LGAMVLV, su reglamento, y las entidades federativas



Fuente: CNDH, con base en el monitoreo de órdenes de protección, fecha de corte: 26 de noviembre de 2018.

Con independencia del tipo al que corresponda cada orden de protección, se identifica que el total de éstas varía según la entidad, lo que podría significar que en algunas entidades las mujeres se encontraran mayormente protegidas, que en otras. Adicional a ello, nos enfrentamos a la complejidad de las órdenes previstas, y a cómo en algunos casos la diferencia entre unas y otras es apenas perceptible, o lo que en una entidad se considera como una orden preventiva, en otra resulta ser una orden de emergencia. En el siguiente gráfico se resume la totalidad de las órdenes de protección, sin importar su tipo, previstas en la LGAMVLV y en las entidades federativas:

Gráfico 39. Tipos de órdenes de protección previstos en la LGAMVLV, su reglamento, y las entidades federativas



Fuente: CNDH, con base en el monitoreo de órdenes de protección, fecha de corte: 26 de noviembre de 2018.

De acuerdo con lo expuesto en este apartado, podemos reconocer que la regulación de las acciones que las autoridades pueden y deben ejecutar para proteger la vida, la integridad y procurar la seguridad de las mujeres, es tan compleja y, en algunos casos, presenta vacíos que potencialmente podrían impactar en el cumplimiento de las obligaciones del Estado mexicano, sobre todo para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia. Asimismo, se observa con preocupación que la regulación tan compleja podría ser, por sí misma, un obstáculo para que las mujeres soliciten este tipo de medidas ante un contexto de violencia.

Por lo anterior, la CNDH considera indispensable caminar en dos sentidos: primero, transparentando y difundiendo de manera clara y ágil qué son las órdenes de protección, en qué consisten, qué implican y cómo acceder a ellas; así como advertir los puntos críticos que en sí mismo contienen las leyes y reglamentos vigentes, con el fin de fortalecer la regulación de las órdenes de protección.

Reflexiones finales y recomendaciones

México ha adoptado medidas de carácter legislativo, así como políticas publicas enfocadas a garantizar que las mujeres no sufran discriminación y violencia por el simple hecho de ser mujeres, un avance importante fue la publicación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida Libre de Violencia, la cual tiene como objetivo prevenir, sancionar y erradicar la violencia que viven las mujeres. Uno de los mecanismos que establece esta ley son las órdenes de protección. De acuerdo con la organización de las Naciones Unidas, las órdenes de protección son algunos de los recursos jurídicos más efectivos a disposición de las victimas supervivientes de la violencia contra la mujer.

Así, las órdenes de protección no sólo deben de proteger a la mujer únicamente de la violencia familiar, ya que no se encuentran acotadas solo a un tipo de violencia, sino que buscan proteger a las mujeres de todos los tipos de violencia.

De la información sobre el contexto de violencia ejercido contra las mujeres y de los datos públicos disponible sobre las órdenes de protección emitidas, se pueden identificar circunstancias que es necesario tomar en cuenta para garantizar una mayor protección a las mujeres víctimas de violencia. Uno de los retos en materia de órdenes de protección, como se advierte de la información estadística pública disponible, consiste en poseer un adecuado registro de las órdenes de protección emitidas.

En algunos casos, la información reportada se encuentra incompleta o no coincide con lo previsto en la legislación de la entidad federativa. De tal forma, es necesario redoblar esfuerzos en esta medida, para que se cuente con información confiable dirigida a evaluar el funcionamiento de las órdenes de protección. El contar con registros de información confiables es una actividad que ha quedado pendiente por parte del Estado Mexicano en diversos ámbitos, siendo uno de estos las órdenes de protección.

Por otro lado, uno de los problemas que presentan las órdenes de protección, es precisamente que la regulación de las órdenes de protección en México se advierte fragmentada, desigual y compleja en cuanto a la posibilidad de que las medidas para preservar la vida y la integridad de las mujeres que se encuentran en situaciones de violencia puedan recibir protección especializada por parte de las instituciones del Estado.

No obstante, que cada vez son más las entidades federativas que cuentan con protocolos para que las instituciones emitan las órdenes de protección y lleven a cabo el seguimiento que en su caso corresponda; la CNDH identifica con preocupación el vacío que actualmente existe para enfocar el

proceso de solicitud, admisibilidad y ejecución de las órdenes de protección, así como de su seguimiento y debido registro para proteger y garantizar los derechos de las víctimas.

Para la CNDH, es indispensable contar con un mapeo de cómo se regulan las órdenes de protección, de tal modo que se puedan encontrar los puntos más críticos de la legislación vigente, para que cada una de las entidades federativas puedan ofrecer una guía para las víctimas que les permita conocer de una manera sencilla cómo hacer uso de este recurso que ofrece la legislación.

En las 32 entidades federativas, se han emitido leyes de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, y con excepción de Campeche también se han emitido los reglamentos de estas leyes. **Michoacán y Morelos por su parte tienen además reglamentos específicos sobre órdenes de protección**. Estos instrumentos tienen como objetivo prevenir, sancionar, atender y erradicar la violencia contra las mujeres, así como garantizar el acceso a una vida libre de violencia.

Resultado de este estudio, se identificó que se han clasificado las órdenes de protección en los siguientes tipos: cautelares; de emergencia; de naturaleza civil o/y familiar; de naturaleza político-electoral; definitivas; en materia penal, preventivas y judiciales. La especificación sobre quiénes pueden solicitar las órdenes de protección se considera un dato mínimo y fundamental para que las víctimas encuentren en las órdenes de protección una opción de emergencia para salvaguardar su vida y su integridad.

También del análisis realizado se advirtió que actualmente **hay tres entidades que no señalan los tipos de órdenes de protección en su ley ni en su reglamento de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, las cuáles son: Campeche, Chihuahua y Colima**. En el caso de Chihuahua se hace una mención de manera muy general al tema, pero no se especifican los tipos existentes.

Es necesario que se revise quiénes son las personas que pueden solicitar dichas órdenes; pues se advierte que varía considerablemente quiénes pueden solicitarlas, de tal modo que ni siquiera el caso de la víctima se encuentra en todas las leyes y reglamentos revisados, es necesario también someter a revisión la pertinencia de la ratificación de las víctimas cuando se solicitan las órdenes de protección, con el fin de evitar que este tipo de medidas puedan contravenir el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. Al analizar las órdenes de protección, teniendo como eje a las víctimas, se considera que un elemento importante para hacer uso de las órdenes de protección es tener conocimiento de cómo se lleva a cabo la solicitud de éstas. En lo que respecta a cómo debe presentarse la solicitud de órdenes de protección, se advierte que también existen algunos vacíos.

En el marco de aportar elementos que clarifiquen la ruta de las órdenes de protección para la víctima, se considera relevante conocer quiénes deberán otorgar o expedir las órdenes de protección. Al respecto, se aprecia que ello depende del tipo de órdenes de protección de que se trate, aunque en algunas entidades se observa que hacen referencias generales, sin especificar qué procede para cada tipo de orden. Las consideraciones generales

sobre quién emite las órdenes de protección se orientan, en su mayoría a fiscalías y procuradurías, así como a juzgados en materia familiar y civil, y solo en un caso se hace referencia a las autoridades municipales,

Pocas entidades federativas explicitan la probable participación de las autoridades municipales en la emisión de las órdenes de protección. Esto se advierte como un vacío de información, en tanto que las autoridades municipales son probablemente las más accesibles a las víctimas de violencia. Sólo Baja California y Nayarit prevén la participación de autoridades municipales en el otorgamiento de las órdenes de protección emergentes; sólo Nayarit prevé a los municipios en las órdenes preventivas.

Se observa que el lapso que duran las órdenes de protección previstas en términos generales varía considerablemente, lo que impacta en que la protección de la vida e integridad de las mujeres esté en función de la ubicación geográfica donde se encuentre, como uno de los elementos diferenciadores.

Actualmente, 21.87% de las entidades no prevén la valoración del riesgo para emitir órdenes de protección en sus leyes y reglamentos en materia de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia. En Guanajuato se señala que: los antecedentes violentos del agresor previstos se obtendrán de los registros existentes en Banco Estatal o con testimonios sobre la conducta de violencia desplegada por parte del agresor. Es preocupante que pueda presentarse la posibilidad de negar o restringir las órdenes de protección en función de la información del banco de datos estatal, en tanto que en ocasiones dichos bancos no se encuentran operando de manera óptima, lo cual significaría la doble victimización de las mujeres.

Guerrero, por su parte, plantea evaluar la recurrencia y la posibilidad de la víctima de salir de ésta. También preocupa que se considere factible contar con elementos sobre la posibilidad de la víctima para salir de contextos de violencia que la llevan a solicitar órdenes de protección.

Por ello, para la CNDH es indispensable revisar algunas disposiciones que pueden resultar ambiguas en detrimento de las víctimas:

Coahuila regula como un supuesto que los hechos relatados por la mujer, o la niña, en situación de violencia, considerando su desarrollo evolutivo y cognoscitivo, o por quien lo haga del conocimiento a la autoridad. Asimismo, apunta que las peticiones explícitas de la mujer, o la niña, en situación de violencia, considerando su desarrollo evolutivo y cognoscitivo, o de quien informe sobre el hecho. En este caso, llama particularmente la atención las interpretaciones que se estén haciendo sobre su desarrollo evolutivo y cognoscitivo.

En Nuevo León se señala como elemento para analizar el riesgo "el perfil de la mujer o niña víctima de la violencia". Se considera que este tipo de elementos no abona a la claridad para una valoración del riesgo y que, por el contrario, podría significar llevar a cabo un análisis de la víctima basado

en estereotipos que devengan en la afectación de los derechos de las mujeres. En Sinaloa se prevé la flagrancia. Este elemento puede ser admisible únicamente en favor de otorgar las órdenes de protección; sin embargo, no puede ser indicado como un "requisito" para el otorgamiento de estas.

Por otro lado, algunas disposiciones relevantes para ser discutidas o en su caso retomadas de encuentran: en el caso de Puebla se aportan elementos que podrían significar llevar a cabo un análisis más contextualizado sobre la situación de las mujeres. Entre estos supuestos encontramos los siguientes: si la mujer vive o no en su lugar de origen, y si por ello no cuenta con el apoyo de su familia; si la mujer cuenta o no con una red de apoyo; o, si tiene un empleo que le genere ingresos, si sólo realiza actividades domésticas o si su actividad productiva se realiza en un entorno que comparte con la o el presunto generador de violencia.

Tlaxcala, por su parte, señala los usos y costumbres, así como elementos asociados al análisis de las discriminaciones múltiples contra las mujeres que complejizan el contexto de violencia en el que viven.

Con independencia del tipo al que corresponda cada orden de protección, se identifica que el total de éstas varía según la entidad, lo que podría significar que en algunas entidades las mujeres se encuentren mayormente protegidas, que en otras. Adicional a ello, nos enfrentamos a la complejidad de las órdenes previstas, y a cómo en algunos casos la diferencia entre unas y otras es apenas perceptible, o lo que en una entidad se considera como una orden preventiva, en otra resulta ser una orden de emergencia.

Por ello, se reconoce que la regulación de las acciones que las autoridades pueden y deben ejecutar para proteger la vida, la integridad y procurar la seguridad de las mujeres, es tan compleja y, en algunos casos, presenta vacíos que potencialmente podrían impactar en el cumplimiento de las obligaciones del Estado mexicano, sobre todo para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia. Asimismo, se observa con preocupación que la regulación tan compleja podría ser, por sí misma, un obstáculo para que las mujeres soliciten este tipo de medidas ante un contexto de violencia.

Por lo anterior, la CNDH considera indispensable caminar en dos sentidos: primero, transparentando y difundiendo de manera clara y ágil qué son las órdenes de protección, en qué consisten, qué implican y cómo acceder a ellas; así como advertir los puntos críticos que en sí mismo contienen las leyes y reglamentos vigentes, con el fin de fortalecer la regulación de las órdenes de protección.

De este modo, la descripción de cómo actualmente están reguladas las órdenes de protección deviene en la elaboración de una radiografía que permite advertir cuáles son las principales lagunas en la regulación, las tareas pendientes, y aquellos elementos que podrían resultar adversos para el respeto a los derechos humanos de las mujeres, y para el cabal cumplimiento de las obligaciones del Estado mexicano. Esto con el fin de que, como un segundo paso, se pueda ofrecer una ruta mínima para las mujeres todas las entidades federativas para la solicitud de órdenes de protección.

Por lo anterior, se recomienda a todas las entidades federativas que revisen su marco normativo y operatividad de las órdenes de protección poniendo especial atención, en por lo menos los siguientes aspectos: si se carece de una reglamentación que hagan operativas las órdenes de protección; o falta de procedimientos claros, falta de capacitación sobre todo especializada para identificar, medir y prevenir el riesgo en el que se encuentra la mujer o niña víctimas de violencia; falta de presupuesto que se le asigna a estos tema; así como la poca difusión de las órdenes de protección, y la falta de registros, así como el debido seguimiento y evaluación que están teniendo estas órdenes de protección.

Índice de gráficos, tablas e imágenes

Índice de Gráficos

GRÁFICO 1. TIPOS Y MODALIDADES DE VIOLENCIA INCORPORADOS EN LAS LEYES DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA 16

GRÁFICO 2. TIPOS Y MODALIDADES DE VIOLENCIA INCORPORADOS EN LAS LEYES DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA 18

GRÁFICO 3. PORCENTAJE DE PREVALENCIAS DE VIOLENCIA TOTAL CONTRA LAS MUJERES POR TIPO DE VIOLENCIA Y AÑO DE ENCUESTA 42

GRÁFICO 4. PORCENTAJE DE PREVALENCIAS DE VIOLENCIA TOTAL CONTRA LAS MUJERES POR MODALIDAD DE VIOLENCIA 43

GRÁFICO 5. ÓRDENES DE PROTECCIÓN EMITIDAS EN 2016 POR TIPO DE ORDEN 48

GRÁFICO 6. ÓRDENES DE PROTECCIÓN EMITIDAS EN 2016 POR TIPO DE VIOLENCIA 49

GRÁFICO 7. CONCLUSIONES Y ACCIONES SOBRE ÓRDENES DE PROTECCIÓN EN LOS INFORMES DE LOS GRUPOS DE TRABAJO 64

GRÁFICO 8. NÚMERO DE ACCIONES SOBRE ÓRDENES DE PROTECCIÓN SOLICITADAS POR INFORME DE AVGM 66

GRÁFICO 9. ACCIONES SOLICITADAS EN LOS INFORMES DE AVGM SOBRE ÓRDENES DE PROTECCIÓN CON UNA CONCLUSIÓN AL RESPECTO 67

GRÁFICO 10. NÚMERO DE TIPOS DE ÓRDENES DE PROTECCIÓN PREVISTOS EN LEYES Y REGLAMENTOS DE AMVLV 77

GRÁFICO 11. FRECUENCIA DE LA INCORPORACIÓN DE LOS TIPOS DE ÓRDENES DE PROTECCIÓN EN LEYES Y REGLAMENTOS EN MATERIA DE AMVLV 78

GRÁFICO 12. NÚMERO DE TIPOS DE ÓRDENES DE PROTECCIÓN PREVISTOS EN LEYES Y REGLAMENTOS, POR ENTIDAD FEDERATIVA Y CONSIDERANDO LA LGAMVLV 80

GRÁFICO 13. HECHOS CONSIDERADOS PARA OTORGAR LAS ÓRDENES DE PROTECCIÓN 81

GRÁFICO 14. NÚMERO DE SUPUESTOS PREVISTOS PARA EMITIR LAS ÓRDENES DE PROTECCIÓN POR ENTIDAD FEDERATIVA, Y CON BASE EN LA LGAMVLV Y SU REGLAMENTO 83

GRÁFICO 15. POSIBLES PERSONAS QUE PUEDEN SOLICITAR ÓRDENES DE PROTECCIÓN, SEGÚN LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA 85

GRÁFICO 16. NÚMERO DE PERSONAS PREVISTAS QUE PUEDEN SOLICITAR ÓRDENES DE PROTECCIÓN EN LAS LEYES DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA, Y EN SUS REGLAMENTOS 86

GRÁFICO 17. PERSONAS QUE PUEDEN SOLICITAR ÓRDENES DE PROTECCIÓN DESAGREGADAS Y POR ENTIDAD FEDERATIVA 88

GRÁFICO 18. ANTE QUIÉN SE SOLICITAN LAS ÓRDENES DE PROTECCIÓN, SEGÚN LAS LEYES Y REGLAMENTOS EN MATERIA DE AMVLV 92

GRÁFICO 19. LEYES Y REGLAMENTOS QUE PREVÉN A QUIÉN SOLICITAR LOS TRES TIPOS DE ÓRDENES DE PROTECCIÓN MÁS RECURRENTES EN LA LEGISLACIÓN DE AMVLV 96
GRÁFICO 20. REFERENCIAS A CÓMO SOLICITAR LAS ÓRDENES DE PROTECCIÓN 100
GRÁFICO 21. REFERENCIAS A CÓMO SOLICITAR LAS ÓRDENES DE PROTECCIÓN (EN GENERAL) 101
GRÁFICO 22. NÚMERO DE LEYES Y REGLAMENTOS EN LOS QUE SE ESPECIFICA QUÉ AUTORIDAD EMITE LAS ÓRDENES DE PROTECCIÓN 106
GRÁFICO 23. AUTORIDADES SEÑALADAS PARA OTORGAR LAS ÓRDENES DE PROTECCIÓN, SEGÚN EL TIPO DE ORDEN DE PROTECCIÓN 108
GRÁFICO 24. AUTORIDADES QUE SE PREVÉN PARA OTORGAR ÓRDENES DE EMERGENCIA, EN LA LGAMVLV Y SU REGLAMENTO, Y EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS 110
GRÁFICO 25. AUTORIDADES QUE SE PREVÉN PARA OTORGAR ÓRDENES PREVENTIVAS, EN LA LGAMVLV Y SU REGLAMENTO, Y EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS .. 111
GRÁFICO 26. AUTORIDADES QUE SE PREVÉN PARA OTORGAR ÓRDENES DE PROTECCIÓN EN MATERIA CIVIL O FAMILIAR, EN LA LGAMVLV Y SU REGLAMENTO, Y EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS 112
GRÁFICO 27. SUPUESTOS PARA ANALIZAR EL RIESGO DE LAS VÍCTIMAS Y OTORGAR LAS ÓRDENES DE PROTECCIÓN 123
GRÁFICO 28. SUPUESTOS SOBRE EL RIESGO PARA EMITIR LAS ÓRDENES DE PROTECCIÓN, INCORPORADOS EN LA LEGISLACIÓN DE AMVLV 124
GRÁFICO 29. SUPUESTOS SOBRE EL RIESGO PARA EMITIR LAS ÓRDENES DE PROTECCIÓN DESGLOSADOS, INCORPORADOS EN LA LEGISLACIÓN DE AMVLV 124
GRÁFICO 30. REFERENCIA A LEGISLACIÓN SUPLETORIA AL ABORDAR LAS ÓRDENES DE PROTECCIÓN EN LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE AMVLV 135
GRÁFICO 31. LEYES SUPLETORIAS PARA ABORDAR LAS ÓRDENES DE PROTECCIÓN EN LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE AMVLV 136
GRÁFICO 32. TOTAL DE ÓRDENES DE PROTECCIÓN DE EMERGENCIA REGULADAS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS 138
GRÁFICO 33. ÓRDENES DE PROTECCIÓN REGULADAS COMO EMERGENTES Y NÚMERO DE ENTIDADES FEDERATIVAS QUE LAS PREVÉN. 140
GRÁFICO 34. ÓRDENES DE PROTECCIÓN PREVENTIVAS REGULADAS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. 146
GRÁFICO 35. ÓRDENES DE PROTECCIÓN REGULADAS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS COMO PREVENTIVAS 146
GRÁFICO 36. TOTAL DE ÓRDENES DE PROTECCIÓN REGULADAS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS COMO DE NATURALEZA CIVIL Y/O FAMILIAR 152
GRÁFICO 37. ÓRDENES DE PROTECCIÓN REGULADAS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS COMO DE NATURALEZA CIVIL Y/O FAMILIAR. 153
GRÁFICO 38. TIPOS DE ÓRDENES DE PROTECCIÓN PREVISTOS EN LA LGAMVLV, SU REGLAMENTO, Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS 159
GRÁFICO 39. TIPOS DE ÓRDENES DE PROTECCIÓN PREVISTOS EN LA LGAMVLV, SU REGLAMENTO, Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS 160

Índice de Esquemas

ESQUEMA 1. ESCALADA DE LA VIOLENCIA 22
ESQUEMA 2. CICLO DE LA VIOLENCIA 23
ESQUEMA 3. TIPO DE ÓRDENES DE PROTECCIÓN 35
ESQUEMA 4. ÓRDENES DE PROTECCIÓN PREVISTAS EN LA LGAMVLV 36
MAPA 5. ESTADO ACTUAL DE LOS PROCEDIMIENTOS DE AVGM 63
ESQUEMA 6. GRADACIÓN DE NÚMERO DE PERSONAS PREVISTAS PARA SOLICITAR ÓRDENES DE PROTECCIÓN EN LAS LEYES Y REGLAMENTOS DE AMVLV 87
ESQUEMA 7. ANTE QUIÉN SE SOLICITAN LAS ÓRDENES DE PROTECCIÓN, SEGÚN LAS LEYES Y REGLAMENTOS EN MATERIA DE AMVLV, SEGÚN LA ENTIDAD 94
ESQUEMA 8. TIEMPO PARA OTORGAR LAS ÓRDENES DE PROTECCIÓN (EN GENERAL) 114
ESQUEMA 9. TIEMPO PARA OTORGAR LAS ÓRDENES DE EMERGENCIA 115
ESQUEMA 10. TIEMPO PARA OTORGAR LAS ÓRDENES PREVENTIVAS 116
ESQUEMA 11. PREVISIÓN DEL REGISTRO DE LAS ÓRDENES DE PROTECCIÓN 137
ESQUEMA 12. PARTICULARIDADES IDENTIFICADAS EN LA REGULACIÓN DE LAS ÓRDENES DE PROTECCIÓN DE EMERGENCIA 144
ESQUEMA 13. PARTICULARIDADES IDENTIFICADAS EN LA REGULACIÓN DE LAS ÓRDENES DE PROTECCIÓN DE EMERGENCIA 151

Índice de Tablas

TABLA 1 ESFERAS, TIPOS Y MODALIDADES DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES 12
TABLA 2. TIPOS Y MODALIDADES DE VIOLENCIA PREVISTOS EN LAS LEYES DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA 19
TABLA 3. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES 24
TABLA 4. PRESUNTOS DELITOS DE VIOLENCIA FAMILIAR POR ENTIDAD FEDERATIVA 44
TABLA 5. NÚMERO DE ÓRDENES DE PROTECCIÓN REGISTRADAS POR ENTIDAD FEDERATIVA, BANAVIM 46
TABLA 6. ÓRDENES DE PROTECCIÓN DE EMERGENCIA EMITIDAS EN CAMPECHE, 2016 50
TABLA 7. ÓRDENES DE PROTECCIÓN DE EMERGENCIA EMITIDAS EN CHIAPAS, 2016 51
TABLA 8. ÓRDENES DE PROTECCIÓN DE EMERGENCIA EMITIDAS EN LA CIUDAD DE MÉXICO, 2016 52
TABLA 9. ÓRDENES DE PROTECCIÓN PREVENTIVAS EMITIDAS EN GUERRERO, 2016 53

TABLA 10. ÓRDENES DE PROTECCIÓN PREVENTIVAS EMITIDAS EN EL ESTADO DE MÉXICO, 2016 54
TABLA 11. ÓRDENES DE PROTECCIÓN DE OTRO TIPO EMITIDAS EN EL ESTADO DE MÉXICO, 2016 55
TABLA 12. ÓRDENES DE PROTECCIÓN DE EMERGENCIA EMITIDAS EN MORELOS, 2016 56
TABLA 13. ÓRDENES DE PROTECCIÓN PREVENTIVAS EMITIDAS EN MORELOS, 2016 57
TABLA 14. ÓRDENES DE PROTECCIÓN DE EMERGENCIA EMITIDAS EN ZACATECAS, 2016 58
TABLA 15. ÓRDENES DE PROTECCIÓN PREVENTIVAS EMITIDAS EN ZACATECAS, 2016 59
TABLA 16. ESTADO ACTUAL DE LOS PROCEDIMIENTOS DE AVGM 62
TABLA 17. ACCIONES RELATIVAS A ÓRDENES DE PROTECCIÓN EN INFORMES QUE NO CONTIENEN UNA CONCLUSIÓN ESPECÍFICA AL RESPECTO 65
TABLA 18. INFORMES DE AVGM QUE INCLUYEN ACCIONES SOBRE EL REGISTRO DE ÓRDENES DE PROTECCIÓN 68
TABLA 19. INFORMES DE AVGM QUE INCLUYEN ACCIONES SOBRE PROTOCOLOS DE ÓRDENES DE PROTECCIÓN 68
TABLA 20. INFORMES DE AVGM QUE INCLUYEN ACCIONES SOBRE SEGUIMIENTO A ÓRDENES DE PROTECCIÓN 69
TABLA 21. INFORMES DE AVGM QUE INCLUYEN ACCIONES SOBRE EL ANÁLISIS DE RIESGO 69
TABLA 22. INFORMES DE AVGM QUE INCLUYEN ACCIONES SOBRE CAPACITACIÓN DE ÓRDENES DE PROTECCIÓN 70
TABLA 23. INFORMES DE AVGM QUE INCLUYEN ACCIONES A NIVEL MUNICIPAL SOBRE ÓRDENES DE PROTECCIÓN 70
TABLA 24. INFORMES DE AVGM QUE INCLUYEN ACCIONES DE DIFUSIÓN SOBRE ÓRDENES DE PROTECCIÓN 70
TABLA 25. INFORMES DE AVGM QUE INCLUYEN ACCIONES DE DIAGNÓSTICOS SOBRE ÓRDENES DE PROTECCIÓN 71
TABLA 26. INFORMES DE AVGM QUE INCLUYEN MECANISMOS DE COORDINACIÓN SOBRE ÓRDENES DE PROTECCIÓN 71
TABLA 27. ÓRDENES DE PROTECCIÓN SEGÚN SU TIPO Y SEGÚN LAS ENTIDADES DE LAS LEYES Y REGLAMENTOS DE AMVLV QUE LOS PREVÉN 79
TABLA 28. HECHOS CONSIDERADOS PARA LA EMISIÓN DE ÓRDENES DE PROTECCIÓN, Y ENTIDADES QUE LOS CONSIDERAN 82
TABLA 29. OTRAS CONSIDERACIONES PREVISTAS PARA SOLICITAR ÓRDENES DE PROTECCIÓN 84
TABLA 30. PERSONAS QUE PUEDEN SOLICITAR ÓRDENES DE PROTECCIÓN, ENGLOBADAS EN LA OPCIÓN “OTRAS” 89
TABLA 31. ENTIDADES QUE SOLICITAN LA RATIFICACIÓN DE LAS VÍCTIMAS CUANDO LAS ÓRDENES DE PROTECCIÓN FUERON SOLICITADAS POR OTRA PERSONA 90
TABLA 32. ENTIDADES QUE NO PREVÉN A ANTE QUIÉN SE SOLICITAN LAS ÓRDENES DE PROTECCIÓN 92
TABLA 33. REFERENCIA SOBRE A QUIÉN SE SOLICITAN OTROS TIPOS DE ÓRDENES DE PROTECCIÓN 95
TABLA 34. ANTE QUIÉN SE TRAMITAN LAS ÓRDENES DE PROTECCIÓN DE EMERGENCIA 97
TABLA 35. ANTE QUIÉN SE TRAMITAN LAS ÓRDENES DE PROTECCIÓN PREVENTIVAS 97

TABLA 36. ANTE QUIÉN SE TRAMITAN LAS ÓRDENES DE PROTECCIÓN EN MATERIA CIVIL O FAMILIAR 98
TABLA 37. ENTIDADES QUE HACEN REFERENCIA A CÓMO SOLICITAR LAS ÓRDENES DE PROTECCIÓN (EN GENERAL) 102
TABLA 38. CÓMO SOLICITAR ÓRDENES DE PROTECCIÓN DE EMERGENCIA Y PREVENTIVAS 103
TABLA 39. LAS REFERENCIAS A LA ACREDITACIÓN DE LOS HECHOS 103
TABLA 40. REFERENCIAS GENERALES A QUIÉN EMITE LAS ÓRDENES DE PROTECCIÓN 107
TABLA 41. REFERENCIA A OTRAS AUTORIDADES QUE EMITEN ÓRDENES DE PROTECCIÓN DE EMERGENCIA Y PREVENTIVAS 109
TABLA 42. DURACIÓN PREVISTA PARA LAS ÓRDENES DE PROTECCIÓN (EN GENERAL, SIN ESPECIFICAR TIPO) 117
TABLA 43. DURACIÓN PREVISTA PARA LAS ÓRDENES DE PROTECCIÓN DE EMERGENCIA Y PREVENTIVAS 118
TABLA 44. LEGISLACIÓN QUE PREVÉ PRORROGAR LA EJECUCIÓN DE LAS ÓRDENES DE PROTECCIÓN 120
TABLA 45. PREVISIÓN DEL ANÁLISIS DEL RIESGO PARA OTORGAR LAS ÓRDENES DE PROTECCIÓN 121
TABLA 46. ELEMENTOS PARA EL ANÁLISIS DEL RIESGO SEÑALADOS EN LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE AMVLV 122
TABLA 47. OTRAS CONSIDERACIONES PARA ANALIZAR EL RIESGO PARA OTORGAR LAS ÓRDENES DE PROTECCIÓN 126
TABLA 48. MECANISMOS DE MONITOREO PREVISTOS EN LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE AMVLV 130
TABLA 49. PREVISIÓN DE UN PROCEDIMIENTO EN TORNO A LAS ÓRDENES DE PROTECCIÓN 131
TABLA 50. ENTIDADES QUE PREVÉN RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS PARA FUNCIONARIAS Y FUNCIONARIOS 136
TABLA 51. ÓRDENES DE PROTECCIÓN DE TIPO EMERGENTES EN LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA 141
TABLA 52. ÓRDENES DE PROTECCIÓN DE TIPO PREVENTIVAS EN LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA 148
TABLA 53. ÓRDENES DE PROTECCIÓN DE TIPO CIVIL Y/O FAMILIAR EN LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA 154

Bibliografía

BUVINIC, Mayra; MORRISON, Andrew y SHIFTER Michael, *La Violencia en América Latina y el Caribe: Un Marco de Referencia para la Acción, Banco Interamericano de Desarrollo*, 1999. Disponible en: http://www.cepal.org/mujer/noticias/paginas/3/27453/BID.los%20costos%20de%20la%20violencia.pdf

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia Sexual en Mesoamérica*, 2007- Disponible en: http://cidh.oas.org/pdf%20files/MESOAMERICA%202011%20ESP%20FINAL.pdf

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Diagnóstico de la Violencia contra las mujeres a partir de leyes federales y de las entidades federativas. (Principales resultados de la observancia)*, 2016. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Diagnostico-Violencia-_20161212.pdf

CONAVIM, *Comprender el círculo de la violencia es el primer paso para romperlo*, 2016. Disponible en: https://www.gob.mx/mujeressinviolencia/articulos/comprender-el-circulo-de-la-violencia-es-el-primer-paso-para-romperlo

FRÍES, Lorena y HURTADO, Victoria, *Estudio de la información sobre la violencia contra la mujer en América Latina y el Caribe*, CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo, Santiago, marzo de 2010.

INEGI, *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2017*. Disponible en: http://www.beta.inegi.org.mx/programas/cnpje/2017/

JÁUREGUI BALENCIAGA, Inmaculada, "Mujer y Violencia. Escuela Superior de Ciencias Criminológicas", *Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas Universidad de las Palmas de Gran Canaria*, n°. 13, 2016. Disponible en: https://webs.ucm.es/info/nomadas/13/ijbalenciaga.pdf (consultado el 30 de noviembre de 2018).

LAGARDE, Marcela "El derecho humano de las mujeres a una vida libre de violencia" en *El feminismo en mi vida Hitos, claves y utopías,* INMUJERES, Gobierno de la Ciudad de México, 2012.

Organización de las Naciones Unidas, *Poner fin a la violencia contra la mujer. De las palabras los hechos. Estudio del Secretario General Naciones Unidas*, 2006. Disponible en: http://www.un.org/womenwatch/daw/vaw/publications/Spanish%20study.pdf

ONU Mujeres, *Manual de Legislación sobre la violencia contra la mujer*, 2012. Disponible en: http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2012/12/unw_legislation-handbook_sp1%20pdf.pdf?la=es&vs=1839

Secretaría de Seguridad Pública, *Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres*. Disponible en: https://banavim.segob.gob.mx/Banavim/Informacion_Publica/Informacion_Publica.aspx

Documentos oficiales

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*, 52º período de sesiones, 9 a 27 de julio de 2012. Disponible en: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/CEDAW_C_MEX_CO_7_8_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Informe No. 80/11, Caso 12.626, Fondo, Jessica Lenahan (Gonzales) y Otros vs. Estados Unidos*. Disponible en: http://derechos.te.gob.mx/documento/htm/4874

Instrumentos internacionales

Organización de Estados Americanos, *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar, y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belem Do Para"*. Disponible en: http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html

----- *Convención Americana de los Derechos Humanos*. Disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm

----- *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*. Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp

Organización de las Naciones Unidas, *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)*. Disponible en: https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CEDAW.aspx

----- *Declaración sobre la Eliminación de Violencia contra la Mujer de las Naciones Unidas*. Disponible en: https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/violenceagainstwomen.aspx

----- *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Disponible en: http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/

----- *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Disponible: https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx

Leyes de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia

Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, última reforma publicada el 13 de abril de 2018. Disponible en: http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=WVhKjmhCYz0ufl+8glULlOKRtBAaWggk3wJWIia8xCcZKV27nU7cDuXu6MXSHbZv

Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Aguascalientes, última reforma publicada el 9 de julio de 2018. Disponible en: http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=lOyqDofbFLGDAD4UXA/alCwKhV+4tXvnBhSMq4WAFVFs9ckQc0rLu6rFXqj3v1Te

Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Baja California, última reforma publicada el 20 de abril de 2018. Disponible en: http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=M914/bWxth2wt6gEg9omhEaEgOgK5aPS44C+dv8wLvWkaiK95dDhjC6zo8c2BDzp

Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Baja California Sur, última reforma publicada el 25 de septiembre de 2018. Disponible en: http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=DWrz+hTiTaqOJ/QJXbadk/l0gvytkudM3dQus9ZBOr+Hayb3BAZbzU2dNSI9nRNn

Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Campeche, última reforma publicada el 21 de julio de 2015. Disponible en: http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=+VJXb97UGY4VdBZ3OTOss5zEAgZE17/cYKT4RNHcDDt1gXvEIPr9jv0o7NCFR42E

Ley de Desarrollo Constitucional para la Igualdad de Género y Acceso a una Vida Libre de Violencia para las Mujeres del Estado de Chiapas, última reforma publicada el 2 de agosto de 2017. Disponible en:

http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=HyhCeKoVXreNENmlWqWmGTI6+BaWTvO39y4JQS2re83EsK3RzTTMjD1yvVMfMd44

Ley Estatal del Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, última reforma publicada el 10 de noviembre 2018. Disponible en: http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=CIqo8jAAZH3DSR4sSIWki0nVK3Ihj1Rzgx7jAFC56bBhVmSkoB0VJFYoJJ/dThD4

Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal, última reforma publicada el 19 de julio de 2017. Disponible en: http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=Y+n2DS/TTqRhSVU2qmdsvg1+soDz6j86168/DDmQ3ArNccQccnsgYsB+NIapIsGW

Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Coahuila de Zaragoza, última reforma publicada el 19 de octubre de 2018. Disponible en: http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=s6n2if7Uv7A+Z8I0w3ky6XYl54IsX6ykQTUDHN6looVwQBQinPfxytMQF7lznZrt

Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Colima, última reforma publicada el 29 de septiembre 2018. Disponible en: http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=BHGCbWrG7ukiUiW/WEuu/hUPQYFqxQu1E6CB185JfQpZp0tePbWIc1TT0O7FNFh5

Ley de las Mujeres para una Vida Sin Violencia, última reforma publicada el 31 de mayo de 2018. Disponible en: http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=Y+n2DS/TTqRhSVU2qmdsvr8xNZYi7FTQQ6cD8I7DN8pVaKER59tygzxmHb4gLdZF

Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de México, última reforma publicada el 10 de mayo de 2018. Disponible en: http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=BHGCbWrG7ukiUiW/WEuu/kYh6vz8YYxEwNd/iT73MgysAU4eJv/Qc9rq2oDZ5Vzr

Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Guanajuato, última reforma publicada el 18 de septiembre de 2018. Disponible en:

http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=53E5PvVpljaUSQiybXXEcGI4Odokanrh3oaJxallm+5C3VbFGAWMpEeaj9X/jmiH

Ley Número 553 de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado Libre y Soberano de Guerrero, última reforma publicada el 26 de noviembre de 2013. Disponible en: http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=7qzIfDcOZa2y0gCnflUkIBv9qQp5ujiW4B2z5srFPlc0xVz79tX0+j88Ov7X7dUG"

Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Hidalgo, última reforma publicada el 1 de agosto de 2018 Disponible en: http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=cEqRnUYKt2z7m2+XOXLs+O0pDr9X0ZRMA975t7aG5eiCv9wAooEkmkM6W6uHpRge

Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Jalisco, última reforma publicada el 17 de noviembre 2018. Disponible en: http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=7qzIfDcOZa2y0gCnflUkIBhs9Vex0Cj/M9FAfCaRdAiigMF3U/GzOKp64x3PXYpd"

Ley por una Vida Libre de Violencia para las Mujeres en el Estado de Michoacán de Ocampo, última reforma publicada el 14 de agosto de 2018. Disponible en: http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=O2BTSgJ7ydpYoSMwf6C6nsaNxOPKC+WXRru+dkrl4HfXYvcZWYvmasuTtdZg0NFt

Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Morelos, última reforma publicada el 11 de julio de 2018. Disponible en: http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=lOyqDofbFLGDAD4UXA/alHu63Pj00HfrgqpPiU831vwoZL6HQ6HtSn+/eP54KHUN

Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Nayarit, última reforma publicada el 7 de abril de 2017. Disponible en: http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=BHGCbWrG7ukiUiW/WEuu/k4CXiOK1EoyEilKEtWTM3wmNGbNCmSnwDLqnGQPtJVq

Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, última reforma publicada el 24 de octubre de 2018. Disponible en: http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=+VJXb97UGY4VdBZ3OTOss+Yeqj1Rqz7sI1B5+hoVfG9KcIsv5X8C3br8NjsVf728

Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de Género, última reforma publicada el 11 de mayo de 2018. Disponible en: http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=iNe8TcpHpMMO/ASvajxKkouSoRXimOGVlkJy6rKHNTYRa3H+4jMk25TuNtctcW6U

Ley para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Puebla, última reforma publicada el 31 de agosto de 2018. Disponible en: http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=lOyqDofbFLGDAD4UXA/alMoY+NrVcSvwMFJ+UALa3PcUauChHu8d1DwaxhUMtEiD"

Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, última reforma publicada el 25 de septiembre de 2015. Disponible en: http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=aahInhY1q/y8ENfNOr3ZDwQBI0/8UB4gfop8Qc7XhBepyNbR67OwssjZjorO4+0N

Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Quintana Roo, última reforma publicada el 4 de julio de 2017. Disponible en: http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=lOyqDofbFLGDAD4UXA/alMcjOLM8A/oTMz5ijOHdJLYp6aImQeRuuw9LKdivsitu

Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de San Luis Potosí, última reforma publicada el 1 de octubre de 2018. Disponible en: http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=s6n2if7Uv7A+Z8I0w3ky6RbyaXZ3Yk37yXgn/AzZupFQCD0Tl7WkWRad6/QMRl1w

Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Sinaloa, última reforma publicada el 21 de febrero de 2018. Disponible en: http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=+VJXb97UGY4VdBZ3OTOss0Wj3THVPZ+vcZORMYmY9lpS7t+Bux8srEiwRojrlfBf"

Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Sonora, última reforma publicada el 18 de julio de 2017. Disponible en: http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=lOyqDofbFLGDAD4UXA/alPh5Rfr38BzoHiY2190yy2sGjoXZGjfbvM27E58TsgwI

Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, última reforma publicada el 30 de mayo de 2018. Disponible en: http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=sGiNPMW3FcBkLTcl6r0z05Zvx0+GpnWLxq94zfxE377NtGNpn24ePKA+8gfWyCxu

Ley para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, última reforma publicada el 31 de julio de 2018. Disponible en: http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=lOyqDofbFLGDAD4UXA/alKUJfnY/Y0cark+DDu82Rp+EJ6CneM1p06XddU0S/hOX

Ley que Garantiza el Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en el Estado de Tlaxcala, última reforma publicada el 13 de abril de 2018. Disponible en: http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=Y+n2DS/TTqRhSVU2qmdsvgJNxJOw/h7s7zIHTE32pICxnikevydiS+67SUMNdeJp

Ley Número 235 de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, última reforma publicada el 18 de octubre de 2018. Disponible en: http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=cEqRnUYKt2z7m2+XOXLs+JFol9tgnSCLdoIgjm9d7oSnkIjNJVgnc5dU2XOQ4IrH

Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Yucatán, última reforma publicada el 20 de diciembre de 2017. Disponible en: http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=pwUhdNvCSySjs8D73SRJEM/o+Vrv0PeTaM+b8RYLJRToONPLu39an8CdkvYhuG+R

Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Zacatecas, última reforma publicada el 23 de junio de 2018. Disponible en: http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=7IDZJ4S3Ahs4RWRoXQMIWd2AX/mhJER8vD5TueChExBPkaUosBZU9iMhwIUhLn6j

Reglamentos de las Leyes de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia

Reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Aguascalientes. Disponible en: http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=61007&TPub=2

Reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Baja California. Disponible en: http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=70960&TPub=2

Reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Disponible en: http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=aahInhY1q/y8ENfNOr3ZDzaV84bCaiz0L7B7YwcFcaKKcWBxQMIlICygGVJXs+/K

Reglamento de la Ley de Acceso a una Vida Libre de Violencia para las Mujeres en el Estado de Chiapas. Disponible en: http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=73487&TPub=2

Reglamento de la Ley Estatal del Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Disponible en: http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=73732&TPub=2

Reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal, última reforma publicada el 25 de mayo de 2018. Disponible en: http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=66851&TPub=1

Reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Coahuila de Zaragoza. Disponible en: http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=113566&TPub=2

Reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Colima, última reforma publicada el 28 de marzo de 2014. Disponible en: http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=70462&TPub=2

Reglamento de la Ley de las Mujeres para una Vida Sin Violencia para el Estado de Durango. Disponible en: http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=86151&TPub=2

Reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de México, última reforma publicada el 12 de septiembre de 2017. Disponible en: http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=68074&TPub=2

Reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Guanajuato, última reforma publicada el 26 de septiembre de 2014. Disponible en: http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=82788&TPub=2

Reglamento de la Ley Número 553 de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado Libre y Soberano de Guerrero. Disponible en: http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=107243&TPub=2

Reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Hidalgo. Disponible en: http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=77679&TPub=2

Reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Jalisco, última reforma publicada el 12 de junio de 2018. Disponible en: http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=64421&TPub=2

Reglamento de la Ley por una Vida Libre de Violencia para las Mujeres en el Estado de Michoacán de Ocampo, última reforma publicada el 12 de junio de 2018. Disponible en: http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=110106&TPub=2"

Reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Morelos, última reforma publicada el 10 de diciembre de 2014. Disponible en: http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=73550&TPub=2

Reglamento de la Ley de Acceso a una Vida Libre Sin Violencia. Disponible en: http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=74100&TPub=2

Reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Disponible en: http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=60867&TPub=2

Reglamento de la Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de Género. Disponible en: http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=74556&TPub=2

Reglamento de la Ley para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Puebla. Disponible en: http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=71033&TPub=2

Reglamento de la Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en el Estado de Querétaro. Disponible en: http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=88520&TPub=2

Reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Quintana Roo. Disponible en: http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=70422&TPub=2

Reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de San Luis Potosí. Disponible en: http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=74855&TPub=2

Reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de San Luis Potosí. Disponible en: http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=70181&TPub=2

Reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Sonora. Disponible en: http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=77682&TPub=2

Reglamento de la Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, última reforma publicada el 1 de febrero de 2017. Disponible en: http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=72509&TPub=2

Reglamento de la Ley para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en el Estado de Tamaulipas. Disponible en: http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=112567&TPub=2

Reglamento de la Ley que Garantiza el Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en el Estado de Tlaxcala. Disponible en: http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=69627&TPub=2

Reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Disponible en: http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=73768&TPub=2

Reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Yucatán. Disponible en: http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=HyhCeKoVXreNENmlWqWmGcOhGCnxkVRWqDw/h280kjOgt7EwaxNZj7rgam7VDgzx

Reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Zacatecas. Disponible en: http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=105435&TPub=2

Reglamentos sobre órdenes de protección de las leyes de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia

Reglamento de la Ley por una Vida Libre de Violencia para las Mujeres en el Estado de Michoacán de Ocampo en Materia de Órdenes de Protección. Disponible en: http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=s6n2if7Uv7A+Z8I0w3ky6VOlNEZMfHKW+bhRHYCnqGRn6X8cjhAOD6Wi/vtLqR8P

Reglamento para la Aplicación de las Órdenes Protección en Materia de Violencia contra las Mujeres y Violencia Familiar para el Estado de Morelos. Disponible en: http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=PlOrqrSvLTzAsqvzQ7fUk9y5Rs/2OMUJzeHTdPIOt+s/RlWYSk6ZSkQ3NQnUa7rp

Informes de los grupos de trabajo de AVGM:

Grupo de trabajo, *Informe del Grupo Interinstitucional y Multidisciplinario Conformado para Atender la Solicitud de Alerta de Violencia de Género Contra las Mujeres en el Estado de México*, México, 2014, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/210866/Informe_AVGM_EdoMex.pdf

Grupo de trabajo, *Informe del grupo de trabajo conformado para atender la solicitud AVGM/03/2014 de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en el estado de Morelos*, México, 2014, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/63044/INFORME_GRUPO_TRABAJO_MORELOS.pdf

Grupo de trabajo, *Informe del grupo de trabajo conformado para Atender la Solicitud AVGM/01/2015 de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en el Estado de Michoacán de Ocampo,* México, 2015, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/105433/Informe__Michoac_n_reducido.pdf

Grupo de trabajo, *Informe del grupo interinstitucional y multidisciplinario conformado para Atender la Solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en el Estado de Chiapas Presentada dl 25 de noviembre de 2013,* México, 2016, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/166562/Informe_AVGM_Chiapas_17-11-16.pdf

Grupo de trabajo, *Informe del grupo interinstitucional y multidisciplinario conformado para Atender la Solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en el Estado de Nuevo León,* México, 2015, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/168992/Informe_AVGM_Nuevo_Leon.pdf

Grupo de trabajo, *Informe del grupo de trabajo conformado para atender la solicitud AVGM/06/2015 de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en el estado de Veracruz*, México, 2015, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/81657/Informe-Veracruz.reducido.pdf

Grupo de trabajo, *Informe del grupo de trabajo conformado para Atender la Solicitud AVGM/02/2016 de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en el Estado de Sinaloa,* México, 2016, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/106338/Informe_AVGM_de_Sinaloa.pdf

Grupo de trabajo, *Informe del grupo de trabajo conformado para Atender la Solicitud AVGM/002/2015 de Alerta de Violencia de Género Contra Las Mujeres en el Estado de Colima*, México, 2015, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/188098/Informe_AVGM_Colima.pdf

Grupo de trabajo, *Informe del grupo de trabajo conformado para Atender la Solicitud AVGM/08/2015 de Alerta de Violencia de Género Contra las Mujeres en los Municipios de Ciudad Valles, Matehuala, San Luis Potosí, Soledad de Graciano Sánchez, Tamazunchale Y Tamuín, en el Estado de San Luis Potosí,* México, 2016, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/81941/1.Informe_final_San_Luis_Potos_.pdf

Grupo de trabajo, *Informe del grupo de trabajo conformado para Atender la Solicitud AVGM/06/2016 de Alerta de Violencia de Género Contra las Mujeres en el Estado de Guerrero,* México, 2016, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/127431/Informe_AVGM_Guerrero.pdf

Grupo de trabajo, *Informe del grupo de trabajo conformado para Atender da Solicitud AVGM/08/2015 de Alerta de Violencia de Género Contra las Mujeres en los Municipios de Benito Juárez, Cozumel, Isla Mujeres, Lázaro Cárdenas y Solidaridad, del Estado de Quintana Roo,* México, 2016, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/85948/Informe_AVGM_Quintana_Roo_-_Notifi.pdf

Grupo de trabajo, *Informe del grupo de trabajo conformado para Atender la Solicitud AVGM/06/2016 de Alerta de Violencia de Género Contra las Mujeres en el Estado de Nayarit,* México, 2016, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/133816/Informe_del_Grupo_de_Trabajo_conformado_para_atender_la_Solicitud_de_AVGM_en_el_estado_de_Nayarit.pdf

Grupo de trabajo, *Informe del grupo de trabajo conformado para Atender la Solicitud AVGM/04/2016 de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en el Estado de Veracruz,* México, 2016, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/198458/Informe_AVGM_AC_Veracruz_VF.pdf

Grupo de trabajo, *Informe del grupo de trabajo conformado para atender la solicitud AVGM/01/2017 de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en el estado de Zacatecas*, México, 2017, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/222827/Microsoft_Word_-_Informe_AVGM_Zacatecas__final.pdf

Grupo de trabajo, *Informe del grupo de trabajo conformado para Atender da Solicitud AVGM/04/2017 de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en el Estado de Oaxaca*, México 2017, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/269146/Informe_Oaxaca_Notificacio_n.pdf

Grupo de trabajo, *Informe del grupo de trabajo conformado para Atender las Solicitudes AVGM/05/2017 y AVGM/10/2017 de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en el Estado de Durango*, México, 2017, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/287084/Informe_AVGM_Durango.pdf

Grupo de trabajo, *Informe del grupo de trabajo conformado para Atender la Solicitud AVGM/004/2015 de Alerta de Violencia de Género Contra las Mujeres en el Estado de Baja California*, México, 2015, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/81621/INFORME_BC-reducido.pdf

Grupo de trabajo, *Informe del grupo de trabajo conformado para atender la solicitud AVGM/02/2014 de Alerta de Violencia de Genero contra las Mujeres en el estado de Guanajuato,* México, 2014, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/81632/Informe_SAVGM_Guanajuato.pdf

Grupo de trabajo, *Informe del grupo de trabajo conformado para atender la solicitud AVGM/07/2015 de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en los municipios de Arroyo Seco, Corregidora, El Marqués, Humilpan, Querétaro y San Juan del Río, del estado de Querétaro,* México, 2015, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/82727/Informe_GT_AVGM_de_Quer_taro.pdf

Grupo de trabajo, *Informe del grupo de trabajo conformado para atender la solicitud AVGM/03/2016 de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en el estado de Puebla*, México, 2016, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/108980/Informe_del_Grupo_de_Trabajo_conformado_para_atender_la_Solicitud_de_AVGM_en_el_estado_de_Puebla.pdf

Grupo de trabajo, *Informe del grupo de trabajo conformado para atender la solicitud AVGM/04/2016 de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en el estado de Tabasco,* México, 2016, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/115815/Informe_de_Tabasco19_de_julio.pdf

Grupo de trabajo, *Informe del grupo de trabajo conformado para atender la solicitud AVGM/08/2016 de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en el estado de Tlaxcala*, México, 2016, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/161892/Informe_AVGM_Tlaxcala_FInal.pdf

Grupo de trabajo, *Informe del grupo de trabajo conformado para atender la solicitud AVGM / 005/ 2015 de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en el municipio de Cajeme en el estado de Sonora*, México, 2015, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/76086/Informe_Sonora._Version_final.pdf

Grupo de trabajo, *Informe del grupo de trabajo conformado para atender la solicitud AVGM/03/2017 de alerta de violencia de género contra las mujeres en el estado de Yucatán.*, México, 2017, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/254583/Informe_AVGM_Yucat_n_-080917.pdf

Grupo de trabajo*, Informe del grupo de trabajo conformado para Atender la Solicitud AVGM/07/2017 de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en la Ciudad de México*, México, 2018, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/311908/Informe_SAVGM_CDMX_VF.pdf

Grupo de trabajo, *Informe del Grupo de trabajo Conformado para Atender la Solicitud AVGM/10/2016 de Alerta de Violencia de Género Contra las Mujeres en el Estado de Campeche*, México, 2017, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/226132/Informe_AVGM_Campeche.pdf

Grupo de trabajo, *Informe del grupo de trabajo conformado para Atender la Solicitud AVGM/06/2017 de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en el Municipio de Torreón, Coahuila*, México, 2017, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/286051/Informe_AVGM_Torreon__Coahuila.pdf

Grupo de trabajo, *Informe del Grupo de trabajo Conformado para Atender la Solicitud AVGM/09/2016 de Alerta de Violencia de Género Contra las Mujeres en el Estado de Jalisco*, México, 2016, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/200934/Informe_AVGM__Jalisco_notificaci_n.pdf

Grupo de trabajo, *Informe del grupo de trabajo conformado para Atender la Solicitud AVGM/08/2017 de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en el Estado de Puebla*, México, 2018 disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/345821/INFORME_FINAL_PUEBLA-_Martes_26_de_junio_2018.pdf

Grupo de trabajo, *Informe del grupo de trabajo conformado para Atender la Solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres, por Desaparición de Mujeres, en los Municipios de Chimalhuacán, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec de Morelos, Ixtapaluca, Nezahualcóyotl, Toluca de Lerdo y Valle de Chalco Solidaridad del Estado de México AVGM/01/2018*, México, 2018, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/401494/Informe_AVGM_01_2018_EdoMex.pdf

Resoluciones de la SEGOB respecto a la Declaratoria de AVGM:

Secretaría de Gobernación. *Declaratoria de Procedencia respecto a la solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para el Estado de México.* Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/63107/DECLARATORIA_ESTADO_DE_MEXICO.pdf

Secretaría de Gobernación. *Declaratoria de Procedencia respecto a la solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para el Estado de Morelos.* Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/61248/DeclaratoriaAVGMMorelos.pdf

Secretaría de Gobernación. *Declaratoria de Procedencia respecto a la solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para el Estado de Michoacán.* Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/108331/Declaratoria_de_Procedencia_respecto_a_la_solicitud_de_AVGM_en_Michoac_n.pdf

Secretaría de Gobernación. *Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres Estado de Chiapas.* Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/166565/Declaratoria_de_AVGM_Chiapas.pdf

Secretaría de Gobernación. *Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres Estado de Nuevo León.* Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/166575/Declaratoria_de_AVGM_Nuevo_Le_n.pdf

Secretaría de Gobernación. *Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres estado de Veracruz* Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/167570/Declaratoria_AVGM_Veracruz.pdf

Secretaría de Gobernación. *Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres estado de Sinaloa.* Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/206840/Declaratoria_AVGM_Sinaloa.pdf

Secretaría de Gobernación. *Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres estado de Colima.* Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/233004/Declaratoria_AVGM_Colima.pdf

Secretaría de Gobernación. *Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres estado de San Luis Potosí.* Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/233315/Declaratoria_San_Luis_Potos_.pdf

Secretaría de Gobernación. *Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres estado de Guerrero.* Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/233630/Declaratoria_AVGM_Guerrero.pdf

Secretaría de Gobernación. *Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres estado de Quintana Roo.* Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/238267/Declaratoria_Quintana_Roo.pdf

Secretaría de Gobernación. *Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para el estado de Nayarit.* Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/246370/Declaratoria_Nayarit__final_.pdf

Secretaría de Gobernación, *Declaratoria 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/280332/Declaratoria_Veracruz_AC.pdf

Secretaría de Gobernación, *Resolución de la Secretaría de Gobernación respecto a la Solicitud AVGM/01/2017 de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para el estado de Zacatecas.* Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/368706/m__Resolucio_n_AVGM_Zacatecas_08-08-2018.pdf

Secretaría de Gobernación, *Resolución de la Secretaría de Gobernación respecto a la Solicitud AVGM/04/2017 de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para el estado de Oaxaca.* Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/385261/RESOLUCI_N.PDF

Secretaría de Gobernación, *Resolución de la Secretaría de Gobernación respecto a las Solicitudes AVGM/05/2017 y AVGM/10/2017 de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para el estado de Durango*. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/410403/Resoluci_n_AVGM-Durango.pdf

Secretaría de Gobernación, *Resolución de la Secretaría de Gobernación respecto a la Solicitud AVGM/02/2017 de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para el estado de Campeche*. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/413323/Declaratoria_Campeche.pdf

CNDH
MÉXICO

equidad de género
ciudadanía, trabajo y familia a.c.

DIAGNOSTICO DE CORRESPONSABILIDAD DEL ESTADO MEXICANO EN EL TRABAJO DEL CUIDADO

Presidente
Luis Raúl González Pérez

Consejo Consultivo
Mariclaire Acosta Urquidi
María Ampudia González
Alberto Manuel Athié Gallo
Michael William Chamberlin Ruiz
Angélica Cuéllar Vázquez
Mónica González Contró
David Kershenobich Stalnikowitz
Carmen Moreno Toscano
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
Secretaria 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
Perla Myrell Méndez Soto

Elaboración

Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia, AC

Lucía Pérez Fragoso
Alma Rosa Colin Colin
Lisette González Juárez

ÍNDICE

Introducción **1**
Contenido de la investigación 4
Capítulo I. Marco conceptual de estudio **6**
Responsables del bienestar 8
En el presente estudio 11
Capítulo II. Marco jurídico. Instrumentos internacionales y regionales sobre el cuidado **13**
Antecedentes 13
Capítulo III. La realidad del cuidado en México. **16**
Características generales de la población en México 16
Población dependiente de cuidados a estudiar 18
Población de 0 a 2 años y 11 meses 19
Población de 3 a 5 años 11 meses 19
Población de 6 a 14 años 19
Las personas adultas mayores 21
Personas dependientes de cuidado en razón de alguna discapacidad 22
Población en pobreza 22
Población con empleo 24
Trabajo de cuidado no remunerado 26
Población hablante de una lengua indígena y tareas de cuidado 28
La corresponsabilidad del Estado en las políticas de cuidado 33
Servicios públicos federales que contribuyen al cuidado de poblaciones dependientes 33
Servicios de cuidado no contributivo para población de 0 a 5 años 11 meses 34
Secretaría de Educación Pública 34
Secretaría de Desarrollo Social 35
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia 36
Servicios de cuidado contributivos 37
Instituto Mexicano del Seguro Social 37
Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado 38
Niñas, niños y adolescentes de 6 a 14 años 38
Escuelas de tiempo completo en Educación primaria 39
Escuelas de Tiempo completo en la Educación Secundaria 39
Población adulta mayor (75 años en adelante para los fines de la presente investigación) 40
Población en condición de discapacidad (15 a 59 años) 41
Programas para la población con discapacidad. 41
Capítulo IV. Corresponsabilidad del Estado Mexicano en el trabajo de cuidado. **42**
Gasto Social 43
Recursos asignados a servicios de cuidado (Total) 45

Programas de cuidado en instituciones específicas 48
Guarderías del IMSS 48
Estancias infantiles de ISSSTE 50
Estancias infantiles de la SEDESOL 51
Educación Inicial, Educación Preescolar y Escuelas de Tiempo Completo en la SEP 52
Educación Inicial 54
Educación Preescolar 54
Escuelas de Tiempo Completo 55
Escuelas de Tiempo Completo: Primaria y Secundaria 56
Otros Centros de Desarrollo Infantil 57
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) 58
Educación Inicial y Preescolar 58
Programas de atención a personas adultas mayores y con discapacidad 58
Conclusiones y propuestas 60
Propuestas para las políticas públicas de cuidado 64
Bibliografía 67
ANEXOS 71
Anexo 1. Pocas palabras y muchas preguntas acerca de los Anexos 10 y 13 del PEF 2018. 71
ANEXO II.1. Marco jurídico. Instrumentos internacionales y regionales sobre el cuidado 73
ANEXO III. A. Medición multidimensional de la pobreza en México. 81
ANEXO III. B. Espacios de cuidado para la población dependiente de 0 a 5 años 11 meses. 82
ANEXO III. C. México: Características de los principales espacios de cuidado para personas adultas mayores, INAPAM. 2018. 84
ANEXO III. D. Características generales de la población en condición de discapacidad. 86
ANEXO III. E. Programas del DIF para la población en situación de discapacidad. 89
ANEXO IV. A. Centros de Desarrollo Infantil de la SEDENA, SEMAR y PEMEX 91

INTRODUCCIÓN

La presente investigación, **Diagnóstico de corresponsabilidad del Estado Mexicano en el Trabajo de Cuidado**, se realiza en el marco del convenio de colaboración entre la Comisión Nacional del Derechos Humanos (CNDH) y la organización de la sociedad civil Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia, A.C.

La CNDH es la institución del Estado a cargo de la protección y defensa de los derechos humanos, asimismo es la encargada de la observancia en el seguimiento, evaluación y monitoreo de la política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres. Entre sus atribuciones se encuentra el desarrollo de un sistema de información con la finalidad de atender la observancia a la que se refieren las fracciones I, II, III y IV del artículo 48, de la **Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres** (LGIMH), las cuales establecen que la Observancia en materia de igualdad entre mujeres y hombres consistirá en:

I. Recibir información sobre medidas y actividades que ponga en marcha la administración pública en materia de igualdad entre mujeres y hombres;
II. Evaluar el impacto en la sociedad de las políticas y medidas que afecten a los hombres y a las mujeres en materia de igualdad;
III. Proponer la realización de estudios e informes técnicos de diagnóstico sobre la situación de las mujeres y hombres en materia de igualdad; [y]
IV. Difundir información sobre los diversos aspectos relacionados con la igualdad entre mujeres y hombres; [entre otras.]

Como se desprende de la fracción III, es atribución de la CNDH el "proponer la realización de estudios e informes técnicos de diagnóstico sobre la situación de las mujeres y hombres en materia de igualdad", por lo que, para dar cumplimiento a estas atribuciones y tareas, se presenta esta investigación.

El Programa de Asuntos de la Mujer y de Igualdad entre Mujeres y Hombres (PAMIMH), programa especial de la CNDH perteneciente a la Cuarta Visitaduría General, se dedica a la observancia y a la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres, atendiendo a los principios de igualdad, no discriminación y no violencia contra las mujeres por razones de género.

El PAMIMH, tiene atribuciones para llevar a cabo la observancia en el monitoreo, seguimiento y evaluación del impacto de la política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres. La observancia consistirá en recibir información sobre acciones que realice la administración pública en materia de igualdad, evaluar el impacto en la sociedad de las políticas y medidas que afectan la igualdad, proponer la realización de estudios e informes técnicos de diagnóstico sobre la situación de la igualdad y difundir información sobre la igualdad, entre otros.

De modo que la presente investigación forma parte de las tareas de seguimiento, evaluación y monitoreo de las políticas públicas que el PAMIMH de la CNDH lleva a cabo. En este caso específico, como se verá a lo largo del estudio, de las **políticas de cuidado** que inciden directamente en la igualdad entre mujeres y hombres, y por tanto en el acceso y ejercicio pleno de derechos.

Importante resulta contar con instituciones autónomas, como la CNDH, quien asume como parte de su responsabilidad monitorear la atención que el Estado mexicano presta a la defensa de los derechos de la población y, en el presente caso, a los derechos de la población que **recibe y otorga** cuidados. Señalando que las políticas del Estado en materia de cuidado dirigidas a la atención de la población, apoyan directamente tanto a quien recibe el beneficio del cuidado, como a quien se le permite no realizar dichas labores.

Esta investigación se centra en el estudio del trabajo de cuidado que se realiza en el país, especialmente en **la parte del trabajo de cuidado** que el Estado mexicano ofrece como su corresponsabilidad en estas labores en su calidad de garante de derechos. Para visibilizar las acciones de cuidado gubernamentales se requiere considerar el trabajo de **cuidado total** que se realiza en México, y allí definir específicamente la corresponsabilidad del Estado Mexicano en ésta tarea.

El **trabajo de cuidado** es un tema que recién adquiere preponderancia en la agenda pública mexicana. El trabajo de cuidado se consideraba tradicionalmente como algo que sucedía en el ámbito privado y que era responsabilidad de las familias y de los arreglos familiares que se llevasen a cabo adentro de los hogares. Resulta paradójico que por una parte se conocía que se realizaba trabajo de cuidado dentro de los hogares, al tiempo que se evitaba hablar de él, como si fuese algo que estaba preestablecido que se "ignorara" en qué consistía, pero que allí estaba.

Existen muchas formas de definir **el trabajo de cuidado**, todas relacionadas con la protección y atención de personas y de los seres vivos en general, para que éstos vivan mejor. Para sostener la vida humana se requiere **cuidado** de las personas, de las plantas, de los animales, de los bienes y del planeta en general. Se cuenta con innumerables definiciones de "cuidado", Joan Tronto y Berenice Fisher lo definen como: *"…al nivel más general, el cuidado es visto como una actividad en especie que incluye todo lo que hacemos para mantener, continuar y reparar nuestro "mundo" para que podamos vivir en él tan bien como sea posible. Ese mundo incluye nuestros cuerpos, a nosotros mismos y nuestro ambiente, todo lo cual se busca entrelazar en una compleja red que sostenga la vida*" (Tronto, 2013: 19)[1].

En la presente investigación se hace referencia al **trabajo de cuidado de personas**, con una definición que señala específicamente que "El trabajo de cuidado nos permite crecer, socializar, adquirir lenguaje, valores, identidad y autoestima básicas. Incluye tanto la atención a las necesidades básicas relacionadas con el cuerpo, que son la base material del bienestar en la vida, como la atención a las necesidades emocionales, que se satisfacen a través de los afectos y el reconocimiento" (Carrasco, 2014: 35).

El trabajo de cuidado, que conlleva muchas y diferentes actividades, es fundamental para que las personas se desarrollen y vivan mejor, se realiza en muy diversos ámbitos como son los hogares, las escuelas, los hospitales y en muchos otros espacios públicos y privados. Todas las personas requieren cuidados y estos se otorgan en diferente dimensión de acuerdo a las diferentes etapas del ciclo de vida de las mismas.

[1] Traducción propia.

En México, las tareas de cuidado se consideran fundamentalmente responsabilidad de los hogares y dentro de los hogares, dada la división sexual del trabajo, **las mujeres** son quienes principalmente realizan dichas labores, en su mayoría sin ninguna remuneración. Y es precisamente esta creencia o consideración que se encuentra presente en el imaginario colectivo lo que hace necesario **analizar en nuestro país como se distribuyen las tareas de cuidando entre los diferentes agentes económicos** y las implicaciones que ello conlleva.

La cantidad y la relevancia de las actividades de cuidado para el desarrollo y buen vivir de las personas hace necesario estudiar esta temática desde la economía. Desde el centro de la organización económica y social. Es precisamente la **integración del cuidado, como eje de las actividades económicas**, por lo que en algunos casos se le denomina **Economía del Cuidado**.

Los agentes económicos que son corresponsables y que tienen capacidad de generar labores de cuidado son: las familias, el Estado y las empresas. En la presente investigación se estudiará específicamente la corresponsabilidad gubernamental del Estado mexicano.

El **objetivo** del presente trabajo es identificar las bases económicas y presupuestales de la corresponsabilidad del Estado mexicano en el trabajo de cuidado, con el fin de avanzar en la elaboración de propuestas de políticas públicas que contribuyan a la disminución de las cargas de trabajo de cuidado que tienen las mujeres del país, al interior de sus propios hogares.

Con el anterior objetivo se realiza esta investigación, desde una mirada de la Economía del Cuidado y con el marco de derechos humanos donde se busca identificar, a manera de diagnóstico, la realidad económica a nivel de las **instituciones** a las que las mujeres y la población en general, en caso que así lo deseen, puedan acceder y obtener servicios de cuidado para las personas dependientes. También se trabaja con información presupuestal para definir los **recursos asignados a la oferta de servicios de cuidado**, y definir así su capacidad de atención.

Entre los estudios económicos, el estudio de la economía real y de las políticas fiscales en concreto resultan fundamentales para analizar la vida cotidiana de las personas: sus ingresos, su empleo, la calidad de vida, así como la forma en que se resuelve o distribuye el trabajo de cuidado entre los agentes económicos. Se estudia el año 2018, para contar con información de la corresponsabilidad gubernamental en el trabajo de cuidado.

Conocer la estructura de la población mexicana, es parte del contexto que presenta nuestro país para los requerimientos en materia de cuidado, siendo fundamental para definir las personas dependientes que requieren del trabajo de cuidado.

Es importante conocer también la corresponsabilidad en las tareas de cuidado que está asumiendo el Estado mexicano, ya que ello permite ver las posibilidades con que cuentan las mujeres para realizar actividades propias diferentes al cuidado. Los servicios públicos de cuidado corresponden a las posibilidades con que cuentan muchas mujeres para insertarse en el mercado laboral, estudiar o descansar. Se precisa también tener presente que la oferta de servicios de cuidado público, cuenta con diversas modalidades, hay servicios de cuidado que son de carácter contributivo y otros no.

Conocer los recursos públicos que se asignan a la corresponsabilidad gubernamental en las tareas de cuidado es conocer la prioridad asignada a dichas tareas.

Además de las poblaciones dependientes que se definen aquí, se busca conocer la realidad de quienes se encuentran realizando las tareas de cuidado: las personas cuidadoras. De fundamental importancia resulta conocer si el respaldo que ellas reciben, cuando el Estado otorga servicios de cuidado, les permite dedicar su tiempo a actividades productivas, de estudio o de recreación.

Las preguntas más relevantes en esta investigación son: i) ¿Cuál es la corresponsabilidad que el Estado mexicano asume en el trabajo de cuidado?, ii) ¿Es suficiente la oferta de servicios de cuidado público encaminados a disminuir la carga de trabajo de cuidado que realizan las mujeres al interior de los hogares?, y iii) ¿Los recursos públicos asignados al trabajo de cuidado a qué población llegan?

Contenido de la investigación

Además de la introducción, el estudio cuenta con cuatro capítulos y siete anexos. La introducción además de incluir el objetivo del estudio, presenta la justificación y la importancia de analizar la realidad institucional y la oferta de servicios públicos desde la mirada de la economía.

El **capítulo I** desarrolla el marco conceptual básico de la Economía Feminista necesario para ubicar el trabajo de cuidado, así como sus diferentes definiciones para analizar la corresponsabilidad en la distribución de las labores de cuidado entre los agentes económicos: las familias, el Estado y las empresas. En dicho marco se engloba el trabajo de cuidado frente al marco de derechos humanos de las personas.

Es necesario conocer el marco jurídico tanto nacional, como internacional donde descansa la corresponsabilidad del Estado mexicano en el trabajo de cuidado. También conocer los instrumentos que protegen los derechos de las mujeres en materia de cuidado. Todo lo anterior se presenta en el **capítulo II**.

En el **capítulo III** se aborda la realidad del trabajo de cuidado en México. A manera de diagnóstico se describe el contexto en el que se va a analizar la corresponsabilidad gubernamental en trabajo de cuidado. Se inicia por señalar cuáles son y qué dimensiones tienen las poblaciones dependientes y las características del trabajo de cuidado que ellas demandan; junto con la realidad contextual de México que es necesario tomar en cuenta para conocer dónde están operando las políticas de cuidado: población en pobreza, población empleada, etc. Así mismo se aborda el trabajo de cuidado que se realiza en México de manera no remunerada, dado que dicho trabajo es inseparable del trabajo de cuidado que se realiza en las instituciones de forma remunerada. Se presenta además un apartado con las características de la población hablante de una lengua indígena y su relación con el trabajo de cuidado. Se describe asimismo el andamiaje legal e institucional de la oferta de servicios de cuidado con que cuenta el Estado mexicano.

En el **capítulo IV** se analizan los recursos públicos presentes en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2018, asignados a la corresponsabilidad del Estado mexicano en el trabajo de cuidado. Se estudian los acervos de los Ramos presupuestales que cuentan con recursos para trabajo de cuidado, su magnitud y los programas que de ellos se desprenden. También se relacionan los recursos asignados con la población a la que atienden y con la que requiere cuidado, lo que es necesario para considerar las capacidades institucionales del Estado mexicano.

Para finalizar, en el **capítulo V** se presentan tanto las conclusiones que se desprenden del análisis realizado, como las propuestas que se sugiere pudiesen ser pertinentes en materia de política pública.

Además, se cuenta con el Anexo 1, titulado: Algunas palabras y muchas preguntas sobre los Anexos 10 y 13 del PEF 2018 (**Anexo 13:** Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres, y **Anexo 10**: Erogaciones para el Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas).

CAPÍTULO I. MARCO CONCEPTUAL DE ESTUDIO

Estudiar el **trabajo de cuidado**, otorgándole la importancia que le corresponde, requiere de hacerlo desde una mirada diferente dado que la economía ortodoxa tradicional no le concede valor ni lo incluye como un factor determinante para que la economía funcione.

En los últimos años la economía ortodoxa tradicional de corte neoclásico ha priorizado dejar al libre juego del mercado el ajuste de las fuerzas de la oferta y la demanda. Con ello se **ha reducido el tamaño del Estado** y **también el de sus responsabilidades** en la economía. Aun cuando los agentes económicos no cuenten con iguales capacidades para interactuar en el mercado, el Estado, en muchas ocasiones, permite que compitan como si estuviesen en igualdad de circunstancias. De modo que se prioriza el beneficio económico sobre el bienestar de las personas.

La presente investigación utilizará la **economía feminista** como propuesta de estudio de la economía para analizar la corresponsabilidad del Estado en las tareas de cuidado con esta mirada alternativa, donde las desigualdades entre las personas y las relaciones de género se consideran eje estructural del sistema económico y social. Se tendrá además en cuenta a la economía como una construcción social donde "se busca poner en relación las macro estructuras económicas con la vida" (Pérez Orozco: 2014).

En la Economía Feminista se concibe que las sociedades se organicen, no sólo para producir, distribuir y consumir bienes y servicios, sino para el **sostenimiento de la vida humana**. Asimismo, se utiliza el marco teórico que permite analizar mejor el trabajo de cuidado y que aporta una forma diferente (a la ortodoxa tradicional) de entender a la economía y su funcionamiento, y cuenta también con la integración de los insumos necesarios para comprender la vida cotidiana de las personas, a la organización del sistema económico y social.

Analizar el sostenimiento de la vida humana significa que el foco prioritario de estudio está en las personas y no los bienes. Al incluir a las personas se incluyen los diferentes ciclos de vida que ellas transitan, en lugar de los ciclos o flujos de mercado o monetarios. Por lo que el centro para esta nueva organización económica y social es la **producción de bienestar** y no sólo la producción de bienes y servicios, o el beneficio que de ellos se obtiene. El proceso económico central es entonces la satisfacción de necesidades humanas, es decir la **generación de bienestar**, entendida como la contribución para que las personas puedan desarrollarse y vivir mejor.

Incluir como parte de los procesos económicos lo que sucede diariamente en cada uno de los hogares, conlleva implicaciones importantes para la economía. "Si a los procesos de producción, distribución e intercambio de la riqueza se incorpora también **el proceso de reproducción social de la población**, y de la población trabajadora en particular, la propia visión del sistema económico cambia, puesto que la calidad de las relaciones entre los procesos se modifica" (Picchio: 2001).

De este modo, se requiere considerar que existen dos tipos de trabajo y que ambos son trabajo productivo:

1. El trabajo productivo, constituido por las actividades que generan ingresos, habitualmente vinculadas al mercado y realizadas mayoritariamente por hombres en el ámbito público. Es el trabajo tradicionalmente conocido y conocido como tal.
2. El trabajo productivo y de reproducción social, que son las actividades de cuidado y desarrollo de las personas, además de transformación de bienes, donde las mujeres son las principales responsables y quienes realizan este trabajo en el ámbito privado. Es el trabajo que se lleva a cabo dentro de los hogares: el trabajo doméstico y de **cuidado** no remunerado, el cual es imprescindible para el sostenimiento de la vida humana.

La Organización Internacional del Trabajo define el trabajo como aquel que "comprende cualquier actividad llevada a cabo por personas de cualquier sexo y edad que producen bienes u otorgan servicios para el uso de otros o el uso propio" (OIT: 2013). Así, se considera trabajo al realizado por agentes económicos diversos y que no tiene que pasar por el mercado. Esta definición de trabajo se centra en el proceso y no en el destino final de los servicios, como tampoco en la esfera donde se realiza.

La organización social, con base en la división sexual del trabajo, mandata tanto que el **trabajo doméstico y de cuidado** no remunerado sea responsabilidad "femenina", como que la responsabilidad "masculina" sea la proveeduría.

Estudios recientes señalan que "a nivel mundial las mujeres realizan la mayor parte del trabajo de cuidado no remunerado, el 76.2%". También a nivel mundial, y a lo largo del tiempo, el patrón de la división del trabajo de cuidado no remunerado permanece prácticamente sin cambios. En los últimos 15 años las mujeres han disminuido su aportación en 15 minutos, mientras que los hombres 8 minutos (OIT: 2018).

Resulta fundamental reflexionar sobre cómo la división sexual del trabajo organiza la vida cotidiana de las personas y es determinante en la estructuración de las organizaciones económico-sociales. Esta división dicta que los varones son responsables de la generación de ingresos y el abasto del hogar, mientras que las mujeres son las responsables del cuidado del hogar y de sus integrantes, ellas ven la complejidad de la vida, ven que las personas son personas reales que tienen cuerpos y que son cuerpos vulnerables (Picchio: 2012).

De la división sexual del trabajo surge la desigualdad primordial entre mujeres y hombres, la desigualdad base. De ella se desprenden las desigualdades económicas, políticas, sociales y culturales. Conviene resaltar que las desigualdades entre mujeres y hombres, no se presentan de forma aislada, sino que se manifiestan en **interrelación** con otras categorías de diferenciación, también socialmente construidas, que agravan las desigualdades. Entre ellas: clase social, condición étnica, credo religioso, edad y orientación sexual. Además, teniendo presente que la realidad económica y social no es igual para todas las mujeres, también se presentan diferencias muy notables **entre las propias mujeres**, especialmente las otorgadas por las diferentes clases sociales.

Con el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado se amplía el concepto de trabajo. Deja de ser un concepto que se circunscribe al área mercantil, para constituirse en el trabajo que incorpora las actividades realizadas para satisfacer necesidades humanas. En la concepción de la economía feminista "El trabajo doméstico y del cuidado no remunerado para la reproducción social consiste en: cuidado y mantenimiento de espacios y bienes domésticos, cuidado de los

cuerpos, la educación, la formación, el mantenimiento de las relaciones sociales y el apoyo psicológico de las personas integrantes de las familias" (Picchio: 2001).

Es importante insistir que el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, que es el trabajo cotidiano que se realiza dentro de los hogares, incluye tanto actividades de atención de necesidades básicas físicas o materiales de las personas, como de atención emocional, porque incluye afectos y sentimientos (Carrasco: 2014).

El trabajo doméstico y de cuidado no remunerado cuenta con dos dimensiones, por un lado, genera bienestar, sin embargo, por el otro implica también un **'costo'** para quienes lo proveen (en cuanto a tiempo, energía e incluso de ingresos no percibidos). Esta **tensión** tiene un fuerte contenido distributivo tanto de género, como de clase y también de generación (Esquivel: 2012).

Además de que el trabajo de cuidado cuenta con muchas y diferentes dimensiones, se realiza de manera no remunerada (que es el trabajo de cuidado que predomina en nuestro país), pero también es llevado a cabo de forma remunerada.

Por otra parte, diversas corrientes de pensamiento cuentan con la separación de los trabajos de cuidado entre trabajo de **cuidado directo,** aquel cara a cara cotidiano, más el **cuidado indirecto** que corresponde al trabajo doméstico necesario para sostener la vida y que incluye las actividades cotidianas de atención, limpieza e higiene, las cuales son previas o precondición para realizar el trabajo de cuidado directo.

Es importante contar con un marco de estudio que integre al trabajo de cuidado que se realiza de forma remunerada y el que se realiza de forma no remunerada, dado que los dos tipos de trabajo **se deben estudiar juntos**. La Economía del cuidado es la suma de todas las formas de trabajo de cuidado y comprende personas que trabajan en cuidado de forma remunerada y de forma no remunerada (OIT: 2018).

En la economía tradicional se reconoce la importancia de las actividades de las mujeres en casa, destinadas al cuidado familiar y en particular se reconocen las actividades de crianza y educación de hijas e hijos, lo que se considera indispensable para que se conviertan en "trabajadores productivos". Pero a estas actividades no se les otorga valor económico (Carrasco: 2010).

Responsables del bienestar

La realidad diferenciada de mujeres y hombres dentro de la organización económica y social implica la reorganización de tiempos y de trabajos para ambos sexos, pero sobre todo para las mujeres.

Es posible que otros agentes económicos realicen trabajos que **otorgan bienestar**, siendo así que los trabajos de cuidado **no sólo** se resuelven de manera individual dentro de cada uno de los hogares **ni** son una responsabilidad única de las mujeres.

Son tres las instituciones responsables de generar bienestar: 1) las familias y dentro de ellas las mujeres principalmente, como ya ha sido señalado; 2) el mercado, que puede crear instituciones

que generen bienestar para las personas que laboran en las propias empresas; y, 3) el Estado que, como institución económica, está diseñada para **mediar y normar** las relaciones en el mercado, y también tiene la responsabilidad de generar bienestar para la población.

Dentro del modelo económico seguido por el capitalismo neoliberal, se ha eximido a las empresas del compromiso con la generación de bienestar para las personas que emplean, de modo que no cuentan con instituciones de bienestar relacionado con las tareas de cuidado necesarias para la reproducción social. Siendo así que las empresas de la iniciativa privada no cuentan con servicios de cuidado propios para las personas empleadas.

Es importante señalar que existen también servicios de cuidado de carácter privado, es decir que las personas que los utilizan pagan a cambio un precio de mercado.

La tercera institución responsable de generar bienestar es el Estado. Existen algunos estados para los que generar bienestar es la prioridad, como se estudia en los distintos regímenes de bienestar. Cuando el Estado se hace responsable de generar bienestar y cuenta con instituciones propias para ello, los servicios que presta se entregan generalmente de forma gratuita. En cambio, cuando el tamaño del estado es pequeño, no cuenta con gran capacidad de atención a la población.

El Estado, en algunas ocasiones, no se considera corresponsable de la reproducción social y no ofrece servicios de cuidado; sin embargo, a través de otras actividades que realiza, causa impactos diferenciados en la población. El Estado "Regula el funcionamiento del mercado de trabajo y participa directamente en la determinación de la situación social que ocupan las personas y en la estructuración de las desigualdades sociales, incluidas las de sexo. El estado no es neutral. (Carrasco: 2010)."

Existe vinculación de las tres instituciones responsables de proveer el bienestar a la población: las familias, el mercado y el Estado. Cuando una de ellas no asume su responsabilidad, es necesario que las otras instituciones hagan las tareas en sustitución, ya que las actividades que dan bienestar a la población son actividades fundamentales para el sostenimiento de la vida humana y no es posible prescindir de ellas. Es decir, los trabajos de cuidado son tareas que necesariamente se tienen que cubrir. Por ello, cuando uno de los agentes corresponsables del cuidado no cumple con su tarea, deben entrar los otros agentes a realizar las actividades cotidianas necesarias para vivir bien.

Que el Estado asuma su corresponsabilidad en las tareas de cuidado, tiene efectos diferenciados para mujeres y hombres. Cuando el Estado cuenta con servicios de cuidado permite que las mujeres --quienes así lo desean-- se incorporen al mercado laboral, dado el apoyo que se otorga en la disminución de este trabajo para ellas. De modo que para las mujeres que pueden acceder a los servicios de cuidado, disminuye la carga de trabajo doméstico que ellas realizarían dentro de sus hogares.

Las responsabilidades del cuidado de las mujeres **determinan** sus posibilidades tanto de inserción en el mercado laboral, como de generación de ingresos. No sólo las personas, sino también las instituciones responden al sentido de identidad social mandatado por la división sexual del trabajo y así, con esta estructura atrás, se genera tanto la **demanda** de empleo para las

mujeres, como sus posibilidades materiales de formar parte de la **oferta** de empleo en el mercado laboral, girando siempre alrededor de las labores de cuidado.

Por una parte, la **demanda** de empleo femenino en el mercado laboral se ubica, en muchos casos, en áreas de trabajo que son **extensión del trabajo de cuidado** que las mujeres realizan en sus hogares. Además, son áreas mal pagadas por considerase un trabajo de poca valoración, generando así segregación laboral. El reporte OIT sobre "El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente", señala que 11.5% del empleo total mundial está relacionado con el cuidado, así como el 19.3% del empleo femenino y únicamente 6.6% del empleo masculino está dedicado a la prestación de cuidados (OIT: 2018).

La demanda de empleo femenino se encuentra, en la mayoría de los casos, condicionada a que las mujeres **no cuenten con dependientes**. Asimismo, en algunos casos, se considera que las mujeres no son las principales proveedoras en sus hogares y que el ingreso que perciben es el segundo ingreso que entra al hogar y que es ingreso complementario.

Por otra parte, la oferta de empleos femeninos en el mercado laboral está compuesta por empleos que "aceptan" los condicionantes de las mujeres, es decir, empleos de horarios flexibles o corridos, de baja calidad, sin prestaciones, de modo que las mujeres "cumplan" sus tareas de cuidado.

El hecho de contar con instituciones gubernamentales de cuidado, permite a las mujeres insertarse al mercado laboral en condiciones favorables. Por ejemplo, los centros de desarrollo infantil ofrecen servicios de cuidado para población de 0 a 3 años que demanda muchas horas de atención.

Contar con esta visión alternativa del análisis económico, otorga elementos adicionales a la **comprensión** de cómo las **desigualdades** entre mujeres y hombres se **estructuran**, lo cual significa mayores posibilidades de diseñar políticas, programas y acciones encaminados a erradicarlas.

Visibilizar los diferentes agentes económicos y sus labores, visibiliza a su vez a las mujeres y el subsidio que ellas aportan a la producción a través del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado que realizan. Pero además muestra, a diferencia de la economía ortodoxa, que no todos los agentes económicos son iguales.

Debe señalarse que la economía feminista latinoamericana incorpora nuestra realidad ya que toma como punto de partida las dimensiones de desigualdad e investiga las causas económicas de las diferencias de género y no sólo sus consecuencias. "La distribución del trabajo doméstico y del cuidado no remunerado no es independiente de las diferencias de ingreso y de la pobreza" (Esquivel: 2012).

En el presente estudio

Con el marco conceptual expuesto se busca estudiar la corresponsabilidad que otorga el Estado Mexicano en lo correspondiente al trabajo de cuidado. Como ha sido señalado, se estudiará tanto el trabajo de cuidado no remunerado como el trabajo de cuidado que proveen las instituciones gubernamentales.

Se asume que los servicios de cuidado que otorgan las instituciones gubernamentales de cuidado tienen el efecto de **disminuir la carga de trabajo de cuidado** que las mujeres tradicionalmente realizan dentro de sus propios hogares. Es precisamente en este sentido que se considera que los estados generan bienestar y que los gobiernos se responsabilizan de una parte del sostenimiento de la vida humana.

Conviene definir desde este punto, cuáles son los servicios de cuidado que generando bienestar disminuyen la carga de trabajo doméstico que las mujeres realizan dentro de los hogares. Para ello se sigue la definición de cuidado de personas, reforzando que es justamente el cuidado de personas dependientes el que se estudia en el presente trabajo, haciendo sólo referencia a personas dependientes no autónomas. Se trata del trabajo de cuidado que se puede realizar en las instituciones gubernamentales.

Las poblaciones que demandan servicios de cuidado son: la infancia desde 0 hasta 14 años, las personas adultas mayores de 75 años, así como las personas que tienen alguna discapacidad que nos les permite ser autónomas. Cada grupo se estudia detalladamente en los siguientes capítulos.

Como la economía del cuidado incluye tanto las actividades de cuidado que se realizan dentro de las instituciones, como el trabajo de cuidado no remunerado, éste último se estudia a través de las estadísticas de uso del tiempo y se asume que, si el Estado no provee trabajo del cuidado, se realiza entonces dentro de los hogares. Ésta es la forma en la que el presente estudio se acerca a las **personas que cuidan**. La temporalidad y extensión de esta investigación no permite realizar un diagnóstico de las condiciones laborales de las personas empleadas por el Gobierno Mexicano para realizar el trabajo de cuidado institucional.

Tradicionalmente se considera que pertenecen al **sector cuidado** todas las actividades que se realizan para entregar **educación** a la población, así como todas las actividades relacionadas con la prevención y atención de la **salud**, además de las acciones realizadas para otorgar **asistencia y seguridad social** a la población (OIT: 2018). Todo ello se puede definir en términos generales como gasto social y se presenta en esta investigación a nivel presupuestal.

Sin embargo, para estudiar más propiamente el trabajo de cuidado que provee el Estado como parte de su corresponsabilidad en la reproducción social, es preciso **acotarse**, como ya se señaló, a aquellas actividades que disminuyen la carga de trabajo doméstico que tradicionalmente realizan las mujeres. Quedando a estudiar los programas que se presentan en el cuadro 1.

De modo que los programas de cuidado para las edades de 0 a 6 años a estudiar, corresponden tanto a educación inicial con guarderías, centros de desarrollo infantil y estancias infantiles, como a educación preescolar. Para niñas, niños y adolescentes de 6 a 14 años, se considera espacio de cuidado público únicamente el Programa de horarios extendidos escolares. En tanto que, para

la población adulta mayor, se estudian los programas como asilos y casas de día. Para la población en general se estudia el Sistema de Desarrollo Integral de la Familia (DIF), donde se encuentran programas de atención a personas con discapacidad y otros programas, así mismo se consideran los comedores populares. (Cuadro I.1)

Cuadro I.1
Programas y dependencias a estudiar.

Programa	Dependencia
Guarderías, Centros de desarrollo infantil y Estancias infantiles	SEP
	Salud - DIF
	SEDESOL
	IMSS
	ISSSTE
	PEMEX, Secretaría de Marina, Secretaría de la Defensa Nacional
Escuelas de tiempo completo	SEP
Comedores populares	SEDESOL
Asilos	Salud - DIF

Fuente: Elaboración propia.

La anterior selección obedece a presentar únicamente las actividades gubernamentales cuyo objetivo es el cuidado de las personas que permiten que las personas responsables de su cuidado realicen otras actividades.

Es importante señalar que la mayor parte de actividades que realiza la SEP de acuerdo a sus atribuciones tienen el **objetivo de enseñanza - aprendizaje**, por tal motivo no se encuentran consignadas aquí las actividades de Educación Primaria, Secundaria, Preparatoria, Técnica y Universitaria.

Con relación a las actividades de Salud, es muy difícil encontrar las actividades de cuidado propiamente que se realizan en los consultorios, hospitales y otros centros de salud, ya que la mayor parte se lleva a cabo con el **objetivo de prevención, atención y rehabilitación de la salud**. Por lo tanto, de salud únicamente este estudio considera los Centros de Desarrollo Infantil y los asilos que tiene el DIF. Aunque se sabe la cantidad de trabajo de cuidado que se demanda cuando las personas dependientes se encuentran enfermas, se decidió no incluirlo.

Debe enfatizarse que los programas que no disminuyen la carga de trabajo doméstico y de cuidado no se consignaron. Entre ellos **no se encuentra la Pensión alimentaria para adultos mayores**, por no considerarse un programa de cuidado, sino únicamente la entrega de una transferencia monetaria, sin importar quién se encuentra cuidando a la persona adulta mayor.

CAPÍTULO II. MARCO JURÍDICO. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES Y REGIONALES SOBRE EL CUIDADO

Antecedentes

La discusión de la comunidad internacional en el Sistema de Naciones Unidas sobre el tema de cuidado se remonta a finales de los años 70, cuando se catalizan cuestionamientos gestados por décadas en diversos países sobre las barreras que las mujeres enfrentaban para incorporarse en el ámbito laboral.

Desde sus orígenes la agenda de cuidado ha estado directamente relacionada con el mercado de trabajo. En ella se juega el uso del tiempo de las mujeres como colectivo, quienes históricamente han sido las protagonistas del trabajo de cuidado en sus distintas modalidades para el bienestar de la humanidad.

Diversos tratados internacionales que garantizan derechos a las mujeres, abordan el tema de cuidado desde diversos aspectos:

- Reconocen que los estereotipos derivados de la división sexual del trabajo generan que las mujeres continúen con la responsabilidad del trabajo de cuidado.
- El uso del tiempo de las mujeres en labores de cuidado dificulta el ejercicio del derecho al trabajo, por lo que instan a los Estados parte a generar medidas que faciliten su acceso al mercado de trabajo en condiciones dignas y de igualdad con relación a los hombres.
- Los primeros instrumentos como CEDAW y La Conferencia del Cairo exhortan a los Estados para que reconozcan el aporte de las mujeres al bienestar de la familia y al desarrollo de la sociedad. Posteriormente, ha sido imperativo también reconocer la aportación económica de las mujeres, particularmente a través del trabajo de cuidado no remunerado.
- Instan a los Estados parte a generar las medidas necesarias para que las mujeres permanezcan en el mercado laboral sin esquemas discriminatorios, así como la generación de políticas y programas que faciliten su participación entre la vida familiar y la laboral.
- Se plantea la necesidad de alentar a los hombres para que participen plenamente en todas las acciones encaminadas a garantizar la igualdad, y de manera particular para que se involucren en las labores domésticas.

Las Conferencias Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe revisten particular relevancia porque han logrado incorporar la agenda de cuidado dejando claro que es necesario un enfoque macroeconómico y que los tres agentes de la corresponsabilidad en el trabajo de cuidado son: en primer lugar, es el Estado, en segundo lugar el mercado de trabajo y en tercero las familias. El Consenso de Brasilia plantea el cuidado como un derecho para todas las personas en la noción de una prestación compartida entre el Estado, el sector privado, la sociedad civil y los hogares, así como entre hombres y mujeres. Estos instrumentos:

- Reconocen la importancia del valor económico y social del trabajo agrícola y de subsistencia no remunerado que realizan las mujeres rurales y campesinas, quienes tienen que ser reconocidas en la economía formal.

La formulación de políticas y programas de empleo de calidad y seguridad social e incentivos económicos que garanticen el trabajo decente remunerado a mujeres sin ingresos propios, en igualdad de condiciones con los hombres, para asegurar en la región su autonomía y el ejercicio pleno de sus derechos.

- El desarrollo de instrumentos que midan periódicamente el trabajo no remunerado que realizan mujeres y hombres como las encuestas de uso del tiempo, incorporando sus resultados al sistema de cuentas nacionales y el diseño de políticas económicas y sociales.
- La adopción de medidas económicas, sociales y culturales encaminadas a que los Estados asuman la reproducción social, el cuidado y el bienestar de la población como un objetivo central de la economía y responsabilidad pública indelegable.
- El Consenso de Montevideo reconoce que el aumento de la población de personas mayores también incrementa la demanda de cuidados por razones de salud y el Estado no cuenta con suficiente infraestructura y servicios institucionales para atenderlas. En consecuencia, los Estados están transfiriendo esta responsabilidad a los hogares generando sobrecarga en las labores asumidas tradicionalmente por las mujeres.
- También es necesario ampliar los sistemas de protección y seguridad social, con perspectiva de género, incorporando a las mujeres que han dedicado sus vidas al trabajo productivo, trabajadoras domésticas, mujeres rurales y trabajadoras informales.

A continuación, se enlistan los instrumentos internacionales y regionales que contienen articulados que mandatan la obligación de los Estados en materia de cuidado (Ver Anexo II.1):

- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) 1981
- Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de El Cairo (1994)
- Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer Declaración de Beijing 1995
- Plataforma de Acción de Beijing
- Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Quito, 2007.
- Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Brasilia, 2010.
- Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Montevideo, 2013.

Actualmente se ha ampliado la visión de que no sólo las infancias y la población adulta mayor requieren cuidado. Y aunque el marco de derechos sólo menciona a estas dos poblaciones en materia de cuidados, ha sido más bien la economía del cuidado la que ha planteado una categoría más amplia que abarca a las personas con discapacidad y personas enfermas como poblaciones dependientes.

Los retos para garantizar este marco de derechos de las mujeres enfrentan por lo menos tres puntos de tensión:

1. Por una parte, señalar que ha prevalecido el androcentrismo que históricamente otorga al hombre una posición social a partir del cual se mide el resto de la humanidad, es decir a las mujeres. En consecuencia, las mujeres quedan en una posición de desventaja en todos los ámbitos de la estructura social. Aspecto que no se ha logrado remontar con el marco de derechos humanos.

2. La concepción de ciudadanía de las mujeres que se refleja en las políticas que se diseñan e implementan en los Estados parte del sistema de Naciones Unidas, no están al margen de estereotipos con relación al cuidado. El problema de que las mujeres se conciban como un grupo más de atención definido por su identidad, provoca que se desdibuje la primera y originaria desigualdad, que es la existente entre mujeres y hombres. Ésta es la desigualdad estructural que se articula con el resto de las desigualdades por clase social, edad, origen étnico, orientación sexual, discapacidad, religión y condición migrante, entre otras. Las mujeres no pueden ser un grupo, puesto que representan más de la mitad de la población en el mundo y en el país, por lo tanto, constituyen a la población mexicana junto con los hombres.

   Algunos derechos se han construido en la lógica de que las mujeres son las principales responsables del cuidado, por lo que en realidad los derechos no son para ellas sino para sus descendientes. Por ejemplo, en el ámbito de la protección social, los Centros de desarrollo infantil, mejor conocidos como guarderías se han pensado para las mujeres trabajadoras, bajo el supuesto de que es una prestación para que ellas puedan acceder al mercado laboral mientras que a sus hijas e hijos se les cuida en espacios diseñados desde el gobierno. En este escenario, los marcos normativos que rigen las reglas de operación de casi todos los programas de atención para la infancia no consideraban que esto fuera un problema público que requería la corresponsabilidad del Estado y del mercado laboral. Y a los hombres se les exentó de esta prestación bajo el supuesto cultural de que ellos no hacen funciones de cuidado. Este contexto deriva en el siguiente punto en tensión.

3. Dado que el tema de cuidado actualmente se está planteando como un derecho, es fundamental una revisión amplia de todas las aristas que ello implica, puesto que actualmente se generan discusiones al oponer a grupos de derecho: por ejemplo, las infancias y las mujeres. Se requiere la garantía de derechos para que la infancia reciba cuidados y garantía de derechos de las mujeres para no sean las principales responsables del cuidado de las infancias. Entonces, cada medida que se tome en los Estados parte tendría que ser evaluada en términos de garantía de derechos de cada población como sujeta de derechos, lo que representa el reto de romper con el orden social de la división sexual del trabajo que asigna funciones en razón del género para el cuidado de la infancia en este caso, pero no sólo, puesto que esta asignación se extiende al resto de las poblaciones dependientes de cuidado.

Esta problemática ha repercutido en el ámbito jurídico con casos en los que se demanda que la prestación de guarderías se amplíe también para los hombres, y no sólo sea en casos de soltería, divorcio, viudez o porque tengan la patria potestad y custodia. En 2015 se negó el acceso a un hombre casado a la prestación del servicio de guardería, por lo que se presentó un juicio de amparo indirecto en contra del IMSS por la negación del servicio de estancia infantil, del Congreso de la Unión y del Presidente de la República, por la inconstitucionalidad de los criterios

de ingreso a estancias infantiles establecidas en la Ley del Seguro Social. Todas las autoridades se consideraron responsables de una serie de violaciones a sus derechos humanos y a los de su hijo[2]. El caso fue discutido y ganado en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, instancia que argumentó los esquemas inequitativos y discriminatorios en los criterios de acceso a la prestación del servicio. GIRE (Grupo de información en reproducción elegida), la organización que llevó el juicio tiene una lista de casos similares en proceso. Y aún está pendiente una discusión para promover o no la modificación de la normatividad respectiva.

CAPÍTULO III. LA REALIDAD DEL CUIDADO EN MÉXICO.

Para los fines del presente análisis, se identifican las políticas y programas del Estado, que contribuyen a la agenda de cuidado[3] que involucra tanto a las poblaciones dependientes de cuidados para vivir, como a quienes se los brindan. Se revisará entonces el contexto de los servicios de cuidado en México, iniciando con las características de la población mexicana, su composición en términos de sexo y los diferentes grupos de población que se distinguirán principalmente a partir de su condición dependiente de cuidados, sea por el ciclo de vida (infancia y personas adultas mayores) o por condición de discapacidad. De estos grupos se estudiará el tipo de cuidados que demandan y, además, se mostrarán las características de la condición laboral de las mujeres, así como la ocupación de su tiempo brindando el trabajo de cuidado.

Características generales de la población en México

De acuerdo a los datos de la Encuesta Intercensal 2015, en México hay poco más de 119.5 millones de personas (Cuadro III.1), prácticamente 100 mujeres por cada 94 hombres.

Cuadro III.1
México: Población total según sexo. 2015

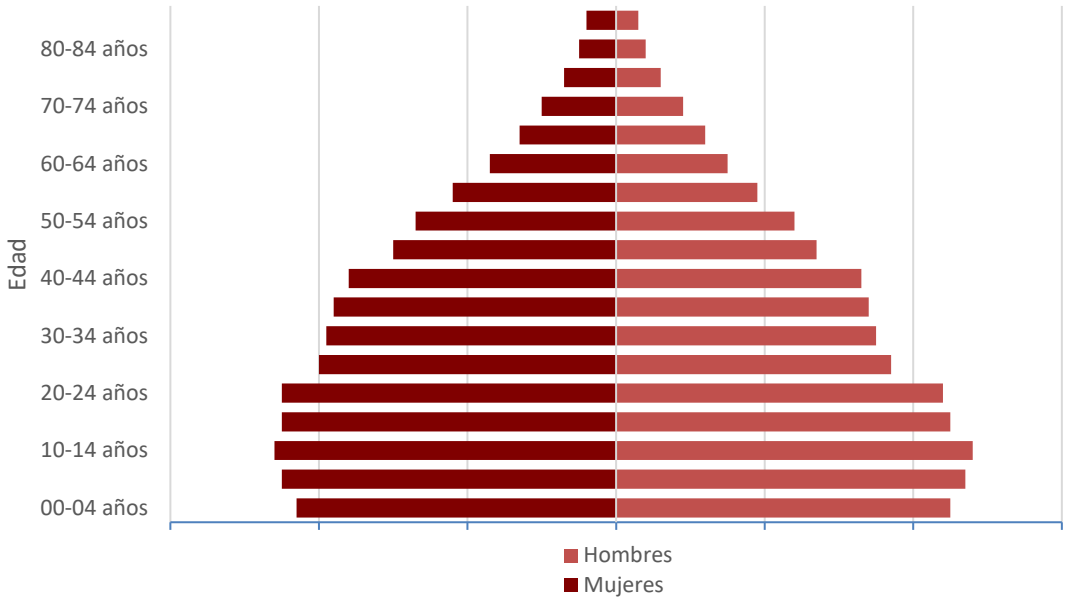
	Población	%
Total	119,530,753	100
Mujeres	61,474,620	51.4
Hombres	58,056,133	48.5

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. Encuesta Intercensal 2105.

[2] https://gire.org.mx/consultations/gabriela-antonio-y-su-hijo/
[3] Cabe aclarar que la mayoría de estos programas no tienen de origen el objetivo responder a la agenda de cuidado.

En su conjunto, la composición de la población del país por grupos quinquenales de edad muestra las mayores concentraciones de los 5 a 9 años (9.2%) y de los 10 a los 14 años (9.4%). Destaca que los primeros cuatro rangos de menor edad (0 a 19 años) indican una presencia ligeramente mayor de hombres, condición que se invierte y acentúa en los grupos de mayor edad con una mayor presencia de mujeres (Gráfica III.1), lo que es un indicativo de que las mujeres cursan una esperanza de vida más larga.

Gráfica III.1
México: Pirámide de población 2015. Distribución por grupos quinquenales de edad y sexo.



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, Encuesta Intercensal 2015.[4]

De acuerdo con la Encuesta Intercensal 2015, la razón de dependencia en México es de 52.8%, es decir, por cada 100 personas en edad económicamente productiva había 52 personas dependientes de ellas (menores de 15 y mayores de 64 años en ambos casos).

En tanto que la esperanza de vida al nacimiento en 2018 es de 75.3 años, siendo mayor para las mujeres que para los hombres, 77.9 y 72.9 años respectivamente[5], lo cual si bien da cuenta de la sobre mortalidad masculina también lo hace de la feminización del envejecimiento.

[4] INEGI, Encuesta Intercensal 2015. Disponible en http://www.beta.inegi.org.mx/temas/estructura/ Fecha de consulta: 5 de octubre de 2018.
[5] INEGI con base en CONAPO. Consejo Nacional de Población. Estimaciones de Población de México 1990-2010. Proyecciones de Población de México 2010-2050. Disponible en

Para conocer las condiciones en que es llevado a cabo el trabajo de cuidado, conviene aproximarse a la esfera de las actividades económicas. En 2016 el valor del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado ascendió a 4,663,948 millones de pesos, prácticamente la quinta parte del PIB[6] (23.2%). Ésta es la dimensión del valor económico de las actividades, realizadas en su mayor parte por mujeres, para satisfacer las necesidades de las personas dependientes de cuidado al interior de las familias. Se trata de un claro subsidio a la economía nacional.

Población dependiente de cuidados a estudiar

Todas las personas necesitan de cuidado al menos en alguna etapa del ciclo de vida, entonces, tanto la composición de las poblaciones dependientes como su dimensión revisten importancia debido a que requieren cuidados diferenciados ya sea temporales o permanentes. Para aproximarse a las necesidades de cuidado de los grupos de población dependiente se definieron los siguientes rangos de edad[7]: 0 a 2 años 11 meses, 4 a 5 años 11 meses, 6 a 14 años, 75 años y más[8], y 15 a 59 años en condición de discapacidad. (Cuadro III.2)

Cuadro III.2
México: Distribución total de la población dependiente según edad y sexo. 2015

Edad	Subtotal	%	Mujer	%	Hombre	%
0 a 2 años 11 meses	6,758,113	5.7	3,333,269	2.8	3,424,844	2.9
3 a 5 años 11 meses	7,226,917	6.0	3,567,229	3.0	3,659,688	3.1
6 a 14 años	21,894,426	18.3	10,813,361	9.0	11,081,065	9.3
75 y más	3,818,018	3.2	2,011,219	1.7	1,806,799	1.5
15 a 59 años con discapacidad[1]	1,665,937	1.4	806,433	0.7	859,504	0.7
Total	41,363,411	34.6	20,531,511	17.2	20,831,900	17.4

[1] La población en condición de discapacidad en otros rangos de edad, está incluida en el grupo etario que le corresponde.
Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. Encuesta Intercensal, 2015; INEGI, La discapacidad en México. Datos al 2014.

http://www.beta.inegi.org.mx/app/tabulados/pxweb/inicio.html?rxid=75ada3fe-1e52-41b3-bf27-4cda26e957a7&db=Mortalidad&px=Mortalidad_9 Fecha de consulta: 5 de octubre de 2018.

[6] INEGI. Cuenta satélite del trabajo no remunerado. Disponible en http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/tnrh/default.aspx Fecha de consulta: 16 de octubre de 2017.

[7] Para los fines el presente estudio se omitió trabajar con la categoría de personas enfermas, y se retomaron el resto de las poblaciones consideradas dependientes de cuidado.

[8] De acuerdo con Lucía Pérez Fragoso (2018) aunque se considera que las personas del 60 a 74 años son dependientes, "hay antecedentes que señalan que una gran mayoría de personas de este grupo de edad gozan de buen estado de salud físico y mental y que en la mayoría de los casos se encuentran realizando trabajo doméstico y del cuidado y en muchos casos trabajo extra doméstico", por lo que este rango específico de edad de personas adultas mayores no es considerada dentro de la población dependiente de cuidados que aquí se aborda.

Como es posible apreciar, más de una de cada 3 personas en México se encuentran entre los grupos estudiados como dependientes, es decir, 34.6% de la población es dependiente de cuidado. Por tanto, requieren de diferente magnitud de trabajo de cuidado de acuerdo a sus condiciones particulares, como se verá más adelante.

Población de 0 a 2 años y 11 meses

En México la población en este rango de edad asciende a 6,758,113 personas equivalente 5.7% de la población total (Cuadro III.2). La primera infancia es la etapa más crítica y delicada en el desarrollo de las personas. Así, la población que requiere de más cuidados para el sostenimiento de la vida es la de 0 a 2 años y 11 meses ya que son totalmente dependientes de quien les brinda el cuidado, que es cuidado cotidiano cara a cara.

El cuidado de la población durante estos años demanda del tiempo continuo, con cargas de trabajo intenso y sistemático por parte de las personas que cuidan, para procurarles bienestar y satisfacer las necesidades básicas sin las cuales niñas y niños no pueden crecer y desarrollarse. Las experiencias tempranas que se viven en la infancia tienen efectos acumulativos y a largo plazo en el desarrollo individual de las personas, siendo de mayor relevancia las que ocurren dentro de los primeros tres años de vida[9].

Población de 3 a 5 años 11 meses

En cuanto a la infancia de 3 a 5 años 11 meses, constituye un segundo grupo que demanda de cuidados, y está constituido por 7.2 millones de niñas y niños, quienes representan 6% de la población total del país. (Cuadro III.2). Se trata de una etapa decisiva en el desarrollo de la infancia en la que si bien niñas y niños comienzan a adquirir competencias para actuar con cierta autonomía, continúan requiriendo cuidados, atención y protección cercanos, siendo necesaria aún la presencia física continua de quien cuida.

Población de 6 a 14 años

El rango de edad del tercer grupo de población dependiente durante la infancia, se compone de niñas, niños y adolescentes entre los 6 y 14 años de edad, 18.3% de la población nacional (9%, mujeres, 9.3% hombres). En estas edades se consolidan, de acuerdo al nivel escolar y edad, el desarrollo de capacidades y aprendizajes, así como una mayor autonomía en términos de autocuidado. De acuerdo con el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, INEE,

[9] Roxanna Pastor *et al, El desarrollo de niños y niñas menores de tres años*. Facultad de Psicología. México, UNAM, 2011, p. 3.

están en la "edad idónea para para cursar la educación básica"[10] obligatoria, por lo que se entiende deben estar inscritos los primeros seis años en la educación primaria y los últimos tres, en la secundaria. La jornada escolar es más larga que la de preescolar y necesitan menos cuidados directos, ya que cada vez se espera que sean más independientes en sentido estricto, no obstante, continúa una demanda de la presencia de personas adultas y de trabajo de cuidado que les brinde las condiciones previas para desenvolverse, como son la preparación de alimentos, limpiar la casa, ropa y objetos personales, y la movilidad fuera de casa, entre otras.

Las personas del grupo de las primeras edades, 6 a 11 años y que se asume están en la escuela primaria, equivalen a 12.1% de la población. En tanto que la población adolescente de 12 a 14 años, está inserta en la educación secundaria y representa 6.2% del total de la población a nivel nacional.

Quienes integran éste último grupo (12 a 14 años) transitan por un periodo de afianzamiento de la identidad y buscan mayor independencia de las personas adultas, pero no necesariamente descargan del trabajo de cuidado indirecto a quien se los genera. Por lo tanto, si bien el cuidado directo tiende a disminuir, el indirecto se mantiene y destaca de forma relevante el trabajo de supervisión de la adolescencia.

Es claro que la carga de trabajo de cuidado está determinada por cuánto tiempo y qué tipo de cuidado requieren en estas etapas del ciclo de vida. Los cuidados y la organización de la vida cotidiana se modifican debido a que las niñas, niños y adolescentes pasan una parte del día en la escuela, en promedio cinco horas en el caso de la primaria y seis horas en la secundaria.

De acuerdo a la edad, en ambos casos persiste la necesidad de una serie de cuidados específicos relacionados con la organización de la vida cotidiana dentro del hogar, como la preparación de alimentos, el vestido, asistir a juntas, llevar y traer a la escuela (sobre todo en las edades menores), acompañar y supervisar las tareas escolares, atención cuando enferman, seguridad, contención y vínculos afectivos, entre otros. Gradualmente hay menos necesidad de la presencia física de quien cuida, pero se mantiene lo que Nancy Folbre (2008) describe como el cuidado a lo largo de un continuo:

> Es necesario trascender la simple dicotomía entre el cuidado de los niños como actividad principal y el de que alguien tenga niños "a su cuidado", describiendo un continuo basado en la intensidad del esfuerzo […]. Este continuo abarca la supervisión (que puede interferir con las actividades de los adultos en diversa medida), el trabajo doméstico, los servicios vinculados con la administración del hogar y el propio cuidado de los niños como actividad principal.[11]

[10] Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. *Panorama educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2016. Educación básica y media superior*. México, INEE, 2016, p. 66.
[11] Nancy Folbre y Jayoung Yoon. El cuidado de los niños: lo aprendido mediante encuestas sobre el uso del tiempo en algunos países de habla inglesa. En *La economía invisible y las desigualdades de género. La importancia de medir y valorar el trabajo no remunerado*. OPS, Washington DC, 2008, p. 217.

Las personas adultas mayores

Las personas adultas mayores de 75 años en adelante equivalen a 3.2% de la población total del país, constituido a su vez por 1.7% de mujeres y 1.5% de hombres. El fenómeno en el que las mujeres tienden a vivir más que los hombres es conocido como feminización del envejecimiento[12]. En este grupo las personas aún son autosuficientes en algún grado, por supuesto supeditado a las limitaciones y fragilidad asociadas a esta etapa del ciclo de vida o alguna incapacidad. Aumenta el riesgo de enfermedades como resultado de los cambios asociados al envejecimiento, disminuye la capacidad funcional y hay una modificación de los hábitos de vida.

La información confirma entonces la prevalencia femenina en todos los rangos de edad (Cuadro III.3), misma que aumenta conforme se incrementa la edad de las personas con una serie de repercusiones diferenciadas que se abordarán más adelante.

Cuadro III.3
México: Población de 75 años y más, según grupos de edad y sexo, 2018.

Grupo de edad	Población	%	Mujeres	%	Hombres	%
Total	124,056,160	100	63,574,354	51.2	60,481,806	48.8
75-79	1,610,162	1.3	880,429	1.4	729,733	1.2
80 - 89	1,619,841	1.3	909,041	1.4	710,800	1.2
90 en adelante	372,045	0.3	221,678	0.3	150,367	0.2

Fuente: Elaboración propia con estimaciones de CONAPO. Proyecciones de población por entidad federativa 2010-2050.

Ahora bien, buena parte de las adultas y adultos mayores continúan siendo activas, productivas, independientes y autónomas en diferentes ámbitos y medidas, por lo que requieren de ciertos cuidados de acuerdo a sus condiciones. Sin embargo, conforme avanzan en edad, tanto la fragilidad como la dependencia, e incluso la entrada a la discapacidad, suelen presentarse con mayor frecuencia, lo que sin lugar a dudas supone necesidades de cuidado diferentes, a veces especializados y/o de larga duración como consecuencia de la modificación en los patrones de enfermedad.

Así, envejecer siendo mujeres u hombres supone problemáticas diversas que pueden llevar, en mayor o menor grado, a una dependencia funcional. Es decir, a la realización de actividades básicas de la vida diaria --como caminar, comer, bañarse, acostarse, utilizar el sanitario y levantarse de la cama-- con supervisión, dirección o asistencia activa de otra persona.[13] Dicho de

[12] María de la Luz Martínez Maldonado y Víctor Manuel Mendoza, Eds. *Promoción de la salud de la mujer adulta mayor*. México, Instituto Nacional de Geriatría, 2015, p 82.
[13] Instituto Nacional de Salud Pública. Disponible en https://www.insp.mx/noticias/sistemas-de-salud/15-noticias-insp/evaluacion-y-encuestas15/1694-dependencia-funcional-en-adultos-mayores.html Fecha de consulta: 18 de septiembre de 2018.

otra manera, de ello depende la carga, frecuencia, intensidad y tipo de tareas de cuidado que requieren.

> Y aunque con el paso de los años existe mayor posibilidad de sufrir pérdidas de la capacidad funcional, la edad no tiene necesariamente una relación causal con la dependencia funcional, ya que el estado de salud de los adultos mayores constituye el reflejo de todo un periodo de vida en el que se acumulan los efectos de diversos procesos multifacéticos que comprenden no solo los hábitos y estilos de vida de las personas, sino las conductas de salud en general, de manera que es frecuente observar a personas que envejecen sin presentar alguna enfermedad o discapacidad, y otras que lo hacen con uno o más padecimientos.[14]

Personas dependientes de cuidado en razón de alguna discapacidad

La Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2014 muestra que en México hay poco más de 1.6 millones de personas con discapacidad entre los 15 y los 59 años, con una ligera prevalencia masculina de 859 mil hombres sobre 806 mil mujeres quienes requieren de cuidado y bienestar físico, psicológico y social. La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, señala: Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.[15]

La dependencia de esta población se encuentra determinada por las enfermedades y circunstancias físicas, y de acuerdo al grado de estas dos condiciones es el cuidado que necesitan. Se trata de cuidados tan heterogéneos en intensidad y frecuencia como los distintos tipos de incapacidad y grado de autonomía de la persona con discapacidad, de modo que suelen requerir aseo y cuidado personal, alimentación, movilización, medicamentos y terapias de rehabilitación, por lo menos.

Población en pobreza

Es preciso señalar que al igual que gran parte de América Latina, México es un país con enormes desigualdades. La población experimenta estratificación de acuerdo a su nivel de ingresos, además de desigualdades entre mujeres y hombres. La pobreza es un problema mayor en nuestro país. La división sexual del trabajo, es el fundamento de las desigualdades que pueden ser económicas, políticas, sociales o culturales entre mujeres y hombres. Estas desigualdades se presentan en todos y cada uno de los diferentes estratos de ingreso.

[14] *Idem*.

[15] Convención de los derechos de las personas con discapacidad. Secretaría de las Naciones Unidas para la Convención de los derechos de las personas con discapacidad. Disponible en http://www.un.org/spanish/disabilities/default.asp?id=618 Fecha de consulta: 18 de septiembre de 2018.

Es pertinente señalar que, entre la población en pobreza y pobreza extrema, la posición de desigualdad que prevalece se agudiza en la población indígena, particularmente entre las mujeres.

Según cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL, en México en 2016 habían poco más de 53.4 millones de personas en situación de pobreza (Cuadro III.4). Para mayor explicación ver Anexo III.A.

Cuadro III.4
México: Población en situación de pobreza, distribución porcentual según nivel de pobreza. 2016.

	Población	%
Total del país	122,636,694	100
Pobreza	53,418,151	43.6
Pobreza moderada[1]	44,042,570	35.9
Pobreza extrema[2]	9,375,581	7.6

Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL. Anexo estadístico: Medición de la Pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2016.

Conocer la magnitud de pobreza por la que atraviesa una gran parte de la población en México, da contexto a las necesidades de cuidado de la población y a su capacidad para obtener dichos servicios.

Las carencias sociales y la vulnerabilidad por ingresos forman parte también de la pobreza multidimensional (Cuadro III.5). Se considera población vulnerable por carencias sociales cuando presenta una o más de las siguientes carencias: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a servicios básicos en la vivienda y de acceso a la alimentación, pero cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar[16]. Por su parte, la población vulnerable por ingresos es aquella que no presenta carencias sociales pero cuyo ingreso es inferior o igual a la línea de bienestar.[17]

[16] CONEVAL. Medición de la pobreza. Evolución de mediciones de la pobreza. Disponible en https://www.coneval.org.mx/Medicion/EDP/Paginas/Datos-del-Modulo-de-Condiciones-Socioeconomicas.aspx Fecha de consulta: 6 de noviembre de 2018.

[17] CONEVAL. Medición de la pobreza. Glosario. Disponible en https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx Fecha de consulta: 6 de noviembre de 2018.

Cuadro III.5
México: Población en situación de pobreza,
distribución porcentual según tipo de vulnerabilidad. 2016.

	Población	%
Total del país	122,636,694	100
Vulnerable	41,465,776	33.8
Vulnerable por carencias sociales[1]	32,860,754	26.8
Vulnerable por ingresos[2]	8,605,022	7.0

[1, 2] Forman parte de la población vulnerable.
Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL. Anexo estadístico: Medición de la Pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2016.

Las diferentes caras de la pobreza afectan de manera distinta a mujeres y a hombres, con un impacto directo en las cargas del trabajo de cuidado. Las desigualdades entre mujeres y hombres no se presentan de forma aislada y las condiciones de desventaja de las mujeres frente a los hombres en términos económicos, sociales, político y culturales comprometen el ejercicio pleno de su ciudadanía. Por tanto, cuidar en cada grupo de población tiene sus propias particularidades, todas y cada una de las acciones de cuidado está sostenida en la división sexual de trabajo, división más profunda cuanto más pobres son las mujeres, quienes, como ya se ha dicho, son las principales responsables del cuidado de las poblaciones dependientes. Existen además otras condiciones que recrudecen las desigualdades de las mujeres frente a los hombres como son el grupo etario, la pertenencia étnica, la condición de discapacidad, la inserción al mercado laboral y el ingreso, entre otras.

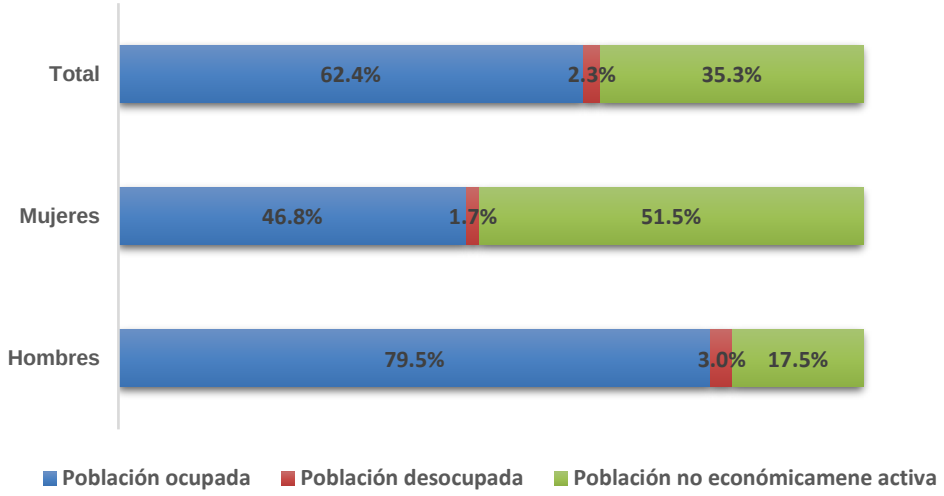
Población con empleo

Estimaciones de la ENOE permiten conocer la estructura de la población económicamente activa (PEA) de 15 a 59 años, la cual asciende a cerca de 54.5 millones: 19.7 millones de mujeres y 30.7 hombres. En tanto que la población no económicamente activa (PNEA) con un universo de casi 27.5 millones de personas, se constituye de 20.9 millones de mujeres y 6.5 de hombres.

Mientras que únicamente 48 de cada 100 mujeres son económicamente activas, 82 de cada 100 hombres se ubican en esta categoría. En el caso de la PNEA el comportamiento es inverso: sólo 24 de cada 100 hombres no son económicamente activos, en tanto que 76 de cada 100 mujeres no lo son. (Gráfica III.2). La diferencia porcentual para la PEA es de 34 puntos y para la PNEA de 52, ambas brechas visibilizan la magnitud de esta condición que viven las mujeres a quienes el trabajo de cuidado las mantiene estructuralmente en la esfera privada y, por tanto, al cuidado de las personas dependientes. Esto de ninguna manera significa que aquellas mujeres insertas en el mercado laboral no cuiden, como se verá más adelante, ya que las mujeres suelen cuidar participen o no en actividades económicas.

Gráfica III.2

México: Población de 15 años a 59 años por condición de actividad, según sexo. Segundo trimestre, 2018.



Nota 1. Población económicamente activa: Personas de 15 y más años de edad que tuvieron vínculo con la actividad económica o que lo buscaron en la semana de referencia. Está constituida por la población ocupada y desocupada.
Nota 2. Población no económicamente activa: Personas de 15 y más años de edad que en la semana de referencia únicamente realizaron actividades no económicas y no buscaron trabajo
Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Segundo trimestre 2018.

Significativo resulta también que la gran mayoría de las mujeres "no económicamente activas", 85.5%, declara no estar disponible, contrastando con 27.6% de hombres que reporta la misma condición[18]. Ello obliga a reflexionar que no estar disponibles pone de nueva cuenta en evidencia –además de la pobreza de tiempo–, la asociación del cuidado al abstracto femenino que obstaculiza la participación de ellas en otros ámbitos de la vida.

[18] INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Tabulados básicos. Segundo trimestre de 2018.

Trabajo de cuidado no remunerado

La economía del cuidado contempla todo el trabajo de cuidado que se realiza tanto remunerado como no remunerado. Es básico conocer quiénes se encuentran realizando el trabajo de cuidado no remunerado, para conocer entonces quiénes son las personas a las que potencialmente el Estado podría disminuir las cargas de trabajo de cuidado.

El trabajo que se lleva a cabo de manera gratuita al interior de los hogares (trabajo doméstico y de cuidado no remunerado) muestra, con base en las estimaciones de la Encuesta Intercensal 2015 para la población de 12 años y más, una distribución porcentual que muestra que prácticamente 9 de 10 mujeres lleva a cabo este tipo de trabajo, mientras que en el caso de los hombres lo realiza cerca de 6 de cada 10.

No obstante, información desagregada por rangos de edad de las personas que cuidan, así como el tipo de actividad, proporciona un diagnóstico más preciso de la magnitud de este trabajo que engloba una gran cantidad de tareas que se realizan sin remuneración. Como es posible observar la participación porcentual de las mujeres en el trabajo no remunerado se ubica, en todos los rangos de edad, por arriba de la de los varones. (Cuadro III.6)

En los primeros dos rangos de edad la diferencia es de poco más de 19 y 25 puntos, respectivamente. Aún más, conforme avanza el rango de edad la desigualdad aumenta entre 32 y 35 puntos porcentuales de los 18 a los 54 años, siendo la edad más crítica la de 55 a 64 años donde la diferencia de participación de las mujeres en el trabajo de cuidado se sitúa en poco más de 36% frente a los hombres. Sería de esperar que en el rango de 65 años y más, las mujeres pudieran descargarse de las tareas de cuidado, sin embargo, no es así: la carga sigue siendo superior para las mujeres por más de 31 puntos porcentuales. Este comportamiento confirma que la mayor parte del trabajo de cuidado recae en las mujeres independientemente de la etapa del ciclo de vida, además de otras condiciones como se verá más adelante.

Cuadro III.6

México: Población de 12 años y más, según rangos de edad y condición de trabajo no remunerado. 2015.

Rango de edad *Años*	Población que realiza trabajo no remunerado %	
	Mujeres	Hombres
12 – 14	69.7	50.4
15 – 17	78.1	52.1
18 – 24	85.1	52.3
25 – 34	92.5	60.7
35 – 44	95.4	63.3
45 – 54	95.4	60.7
55 – 64	94.4	58.3
65 y más	80.4	49.2

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. Encuesta Intercensal 2015.

Una mirada más fina se posibilita si se analizan las horas de trabajo no remunerado de esta población (Cuadro III.7), donde es notorio que se concentran principalmente en el cuidado de la infancia y la adolescencia cruzadas por el apego y los vínculos afectivos de la maternidad "que les es natural" a las mujeres. La diferencia de horas que invierten frente a los hombres es significativa en todas las categorías de actividades de cuidado.

Cuadro III.7

México: Población de 12 años y más, promedio de horas a la semana según tipo de actividad no remunerada y sexo. 2014.

Actividad no remunerada	Mujeres	Hombres
Atender a personas con discapacidad[1]	30.6	19.1
Atender a personas enfermas[1]	28.6	20.3
Atender a personas sanas menores de 6 años[2]	42.1	20.0
Atender a personas sanas de 6 a 14 años[2]	36.8	19.5
Atender a personas de 60 años o más[3]	24.6	16.9
Preparar o servir alimentos para su familia	12.4	6.3
Limpiar su casa, lavar o planchar la ropa de su familia	11.0	5.6
Hacer las compras para la comida o la limpieza	4.1	3.1

[1] Se refiere al cuidado de personas enfermas o con discapacidad que requieren ayuda para comer o moverse, dar medicamentos, entre otras actividades.
[2] Se refiere a la atención de niñas o niños para darles de comer, llevarlos a la escuela, vestirlos, entre otras actividades.
[3] Se refiere al cuidado continuo de adultos mayores para darles de comer, llevarlos al médico, vestirlos, entre otras actividades.
Nota: La suma de horas/semana puede ser mayor debido a que las personas no realizan todas las actividades o bien las realizan en paralelo.
Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. Encuesta Intercensal 2015.

La frecuencia e intensidad de los cuidados especialmente en diferentes etapas de ciclo de vida de las personas dependientes, tienen un fuerte impacto en la vida de las mujeres, primero porque ponen de manifiesto la división sexual del trabajo, a partir de la cual se les asigna, casi en exclusiva, el trabajo de cuidado con un costo físico, emocional y social para ellas, representando en algunos casos limitantes en el desarrollo de sus propias vidas, en su autonomía y en el uso de tiempo.

Población hablante de una lengua indígena y tareas de cuidado

Para comprender mejor el horizonte de las mujeres que cuidan, habrá de hacerse referencia a las mujeres indígenas, quienes viven en condiciones de mayor desigualdad y pobreza. Se ha dicho antes que son pocos los instrumentos de recolección de información sobre la población indígena con los que se cuenta en México y varios los criterios que se han sido utilizados para identificar a la población indígena. De modo que en este documento se tomará como criterio la información existente sobre la población hablante de una lengua indígena generada por algunos de los instrumentos estadísticos nacionales.

En 2014 la población de 12 años y más hablante de una lengua indígena era de poco más de 5.1 millones (Cuadro III.8), prácticamente 52 mujeres por cada 48 hombres. Las mayores distribuciones por grupo de edad se encuentran en las y los jóvenes (mujeres: más de 11 de cada 100, hombres: más de 12 de cada 100) y las personas adultas mayores (mujeres: 15 de cada 100, hombres: más de 16 de cada 100). Más de la tercera parte de las mujeres de habla indígena se concentra en los grupos que corresponden a la edad reproductiva, de los 20 a los 39 años.

Cuadro III.8
México: Población de 12 y más años hablante de lengua indígena
por grupos quinquenales de edad según sexo. 2014.

Grupo de edad	Total	Mujeres	%	Hombres	%
	5,116,607	2,669,969	100	2,446,638	100
12 a 14	467,998	233,280	8.7	234,718	9.6
15 a 19	614,866	306,093	11.5	308,773	12.6
20 a 24	489,273	262,250	9.8	227,023	9.3
25 a 29	433,417	252,025	9.4	181,392	7.4
30 a 34	476,639	256,428	9.6	220,211	9.0
35 a 39	448,115	248,500	9.3	199,615	8.2
40 a 44	421,342	203,188	7.6	218,154	8.9
45 a 49	377,585	195,373	7.3	182,212	7.4
50 a 54	311,436	169,016	6.3	142,420	5.8
55 a 59	262,223	137,090	5.1	125,133	5.1
60 y más	806,853	403,401	15.1	403,452	16.5
No especificado	6,860	3,325	0.1	3,535	0.1

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo. 2014.

Ahora interesa conocer las cargas de trabajo de cuidado que en el entorno familiar realiza esta población (Cuadro III.9). Las horas semanales promedio que dedican las mujeres al trabajo de cuidado no remunerado a integrantes de su hogar es de 84.6, en tanto que los hombres dedican 46.2, una brecha de 38.4 horas/semana. La mayor carga de cuidado, al igual que en la población no hablante de una lengua indígena, se concentra en las poblaciones de 0 a14 años: mujeres 41.3 horas/semana, hombres 20.5 horas/semana. Una diferencia de casi 21 horas semanales a favor de las mujeres. De llamar la atención resulta que, en el caso del cuidado a integrantes del hogar de 15 a 59 años, los hombres aporten media hora más a la semana que las mujeres, probablemente debido a que se trata de personas generalmente sanas e independientes en diferentes grados. No obstante, como resulta evidente, la mayor carga es para las mujeres, sobre todo en las poblaciones que demandan más cuidados como es el caso de la infancia, la adolescencia y las personas adultas mayores. En el cuidado de éstas últimas la brecha es de más de 5 horas/semana.

Cuadro III.9
México: Población de 12 y más años hablante de lengua indígena que realiza trabajo de cuidado no remunerado para integrantes de su hogar, promedio de horas semanales dedicadas por actividad de cuidado según sexo. 2014.

Actividad de cuidado	Mujeres Horas/semana	Hombres (promedio)
Total	84.6	46.2
Cuidados especiales a integrantes del hogar por enfermedad crónica, temporal o discapacidad	26.1	16.4
Cuidado directo a integrantes del hogar de 0 a 5 años	15.2	4.2
Cuidado indirecto a integrantes del hogar de 0 a 14 años	22.7	10.0
Cuidado a integrantes del hogar de 15 a 59 años	2.2	2.6
Cuidado a integrantes del hogar de 60 y más años	18.3	13.1

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo. 2014.

Por lo que respecta únicamente a las mujeres de habla indígena que realizan trabajo de cuidado no remunerado, se sabe que 27.4% del tiempo lo dedican a dar de comer o beber, bañar, asear, vestir o arreglar, y cargar o acostar a niñas y niños de 0 a 5 años. En tanto que llevar y/o recoger del espacio de cuidado a la infancia (guardería, escuela, otra casa) y para que reciban atención de salud; asistir a juntas, festivales y actividades de apoyo en guardería o escuela; dar terapia especial o ayudar a hacer ejercicios; ayudar en las tareas escolares y estar al pendiente mientras hace otra cosa, requiere de casi 57% del tiempo de las mujeres. Se trata del tiempo de cuidado a lo largo de un continuo (N. Folbre: 2008), ya mencionado anteriormente en este documento.

Los 2.6 millones de mujeres de habla indígena que realizan actividades productivas, por supuesto que también cuidan, tal como es posible observar en el Cuadro III.10. De nueva cuenta el trabajo no remunerado al interior del hogar tiene una presencia preponderante, más de la mitad del tiempo de las mujeres de habla indígena lo invierten en preparación y servicio de alimentos (27.5%) y en el cuidado a integrantes del hogar de 0 a 14 años (22.1%), proporción ésta última prácticamente igual a de las mujeres no hablantes de lengua indígena quienes, en cambio, en la preparación de alimentos hacen uso del 17.8%, una diferencia de casi 10 puntos porcentuales posiblemente originado por las condiciones del ámbito urbano.

Cuadro III.10
México: Mujeres de 12 y más años hablante de lengua indígena que realiza actividades productivas[1], según distribución porcentual por grupo de trabajo. 2014.

Grupo de trabajo	Porcentaje
Actividades para el mercado y bienes de autoconsumo	22.9
Trabajo doméstico no remunerado para el propio hogar	48.7
Trabajo no remunerado de cuidado a integrantes del hogar	26.2
Trabajo no remunerado como apoyo a otros hogares y trabajo voluntario	2.2

[1] Actividades productivas: Considera el trabajo para el mercado, producción de bienes para el consumo exclusivo del propio hogar y las actividades no remuneradas: preparación de alimentos, limpieza de la vivienda, lavado o planchado de ropa y limpieza de calzado; mantenimiento y reparaciones menores a la vivienda y a otros bienes del hogar; compras, pagos, trámites, gestión y administración del hogar; cuidado a integrantes del propio hogar; y apoyo gratuito a favor de otros hogares, de la comunidad y trabajo voluntario.
Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo. 2014.

Las condiciones de ruralidad, precarización, pobreza y desventajas sociales de la gran mayoría de las mujeres indígenas, constituyen una dimensión totalmente distinta a considerar en la realización de los trabajos de cuidados (Cuadro III.11). No es lo mismo pagar el gas que recolectar leña (9.4 horas/semana) para la preparación de alimentos; o ir a la tortillería que desgranar el maíz, cocerlo y hacer las tortillas (56.9 horas/semana); o abrir la llave del agua y obtenerla, que ir a recolectarla a grandes distancias de los hogares (no se cuenta con información).

Cuadro III.11

México: Mujeres de 12 y más años hablantes de lengua indígena en localidades menores de 10 000 habitantes que realizan determinadas actividades de autoconsumo y de preparación y servicio de alimentos para los integrantes de su hogar, según horas semanales dedicadas y, su distribución porcentual por tipo de actividad. 2014.

Tipo de actividad	Horas semanales
Producción bienes para consumo exclusivo del hogar*:*	31.6
Cuidado y cría de animales de corral	17.5
Recolección de leña	9.4
Recolección de plantas, hongos, flores o frutos silvestres; pesca o caza	2.7
Siembra o cuidado de plantíos de traspatio o huerto	2.0
Preparación y servicios de alimentos para el hogar:	68.4
Desgranar maíz, cocer o moler nixtamal o hacer tortillas de maíz	56.9
Encender el fogón, horno o anafre de leña o carbón para preparar o calentar alimentos	11.5

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo. 2014.

Una vez reconocidas las poblaciones dependientes y que las cargas del cuidado se trasladan mayoritariamente a las mujeres urgiendo una redistribución social de los tiempos de cuidado, ¿dónde se sitúa el papel y la corresponsabilidad del Estado en el cuidado de ciudadanas y ciudadanos? Es en esta lógica que a continuación se abordan las acciones y programas de cuidado a nivel federal que atienden a la población dependiente.

La corresponsabilidad del Estado en las políticas de cuidado

Como parte de la garantía de derechos, los cuidados son un derecho a cargo del Estado en corresponsabilidad con el mercado y las familias, donde el papel del Estado es fundamental en la provisión de cuidados y la generación de bienestar. Se presenta entonces la oferta de servicios de cuidado a nivel federal que las distintas instancias del gobierno mexicano ofrecen para la población dependiente por grupos de edad.

Los cambios y transformaciones sociales en las últimas décadas como efecto del aumento de la esperanza de vida y el consecuente envejecimiento demográfico, así como el cambio en el modelo de familia que tiende a ser más pequeña, la baja en la tasa de mortalidad infantil y la progresiva participación de las mujeres en el mercado laboral, han modificado la distribución de la corresponsabilidad del cuidado entre los distintos actores sociales. De acuerdo con Valeria Esquivel (2011) "[…] el "cuidado", aunque invisible, nunca es "privado", sino que está fuertemente atravesado por lo "social" —en términos de género y clase— y por lo "público" de las políticas que impactan directa e indirectamente en su provisión".[19]

Servicios públicos federales que contribuyen al cuidado de poblaciones dependientes

El grupo de población que requiere de más cuidados es la primera infancia, niñas y niños en dos grupos etarios: entre los 0 y 2 años 11 meses años y 3 a 5 años 11 meses. Para estas edades la oferta pública federal que contribuyen al cuidado está básicamente a cargo de cinco dependencias: la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). (Cuadro III.12)

[19] Valeria Esquivel. *La economía del cuidado en América Latina: Poniendo a los cuidados en el centro de la agenda*. Serie Atando cabos, deshaciendo nudos. El Salvador, PNUD, 2011, p. 38.

Cuadro III.12
México: Servicios públicos federales que contribuyen
al cuidado de la población de 0 a 14 años.

Dependencia	Servicio Educativo No Contributivo
SEP	Centros de Desarrollo Infantil (CENDI) Centros de Educación Inicial (CEI) Servicios de educación inicial del CONAFE Jardines de Niños
SEDESOL	Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras
DIF	Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil (CADI) Centros de Asistencia Infantil Comunitarios (CAIC)
	Servicio Educativo Contributivo
IMSS	Guardería infantil
ISSSTE	Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil (EBDI)
SEMAR	Centros de Desarrollo Infantil Naval (CENDI naval) de la
SEDENA	Centros de Desarrollo Infantil
PEMEX	Centros de Desarrollo Infantil

Fuente: Elaboración propia.

Servicios de cuidado no contributivo para población de 0 a 5 años 11 meses

Secretaría de Educación Pública

Con base en la Ley General de Educación la Secretaría de Educación Pública (SEP) genera las políticas educativas que rigen a nivel federal para la población de 0 a 5 años 11 meses, tanto para el sector público como para particulares. La Ley señala que la educación inicial tiene como propósito favorecer el desarrollo físico, cognoscitivo, afectivo y social de niñas y niños menores de cuatro años de edad. También indica que la educación de tipo básico está compuesta por el nivel preescolar, el de primaria y el de secundaria[20], siendo la edad mínima para ingresar en el nivel preescolar de 3 años.

[20] Ley General de Educación. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lge.htm Fecha de consulta: 17 de septiembre, 2018.

Niñas y niños en estas edades transitan por los dos servicios educativos referidos (inicial y preescolar) en diferentes circunstancias y contextos. Los servicios que ofrece la SEP para esta población son: i) Centros de Desarrollo Infantil (CENDI), ii) Centros de Educación Inicial (CEI), iii) servicios de educación inicial del CONAFE, y iv) Jardines de Niños. Para información específica de cada tipo de servicio ver el Anexo III.B.

En prácticamente todos los servicios, las y los infantes permanecen muy pocas horas en estos espacios. En el caso de la educación preescolar, si bien es obligatoria y forma parte de la educación básica en México desde 2004[21], generando que niñas y niños permanezcan cuatro horas en este espacio durante cinco días a la semana, el tiempo restante siguen siendo muchas las horas, así como el trabajo y el cuidado directo que requieren en los hogares.

Secretaría de Desarrollo Social

La Ley General de Desarrollo Social[22] establece en el artículo 3 que se sujeta a los principios de libertad, justicia distributiva, solidaridad, integralidad, participación social, sustentabilidad y respeto a la diversidad, entre la que incluye el reconocimiento al género, libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades, transparencia y perspectiva de género y el interés superior de la niñez. Asimismo, en el Artículo 4 estipula que la aplicación de la Ley corresponde al Ejecutivo Federal por conducto de sus dependencias y organismos, a los poderes ejecutivos de las entidades federativas y a los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias; así como las que les corresponden, de acuerdo a sus atribuciones, al Poder Legislativo.

Esta Ley por tanto regula a la Secretaría de Desarrollo Social, instancia que opera el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras dirigido a las madres que trabajan, buscan empleo o estudian, a los padres solos o tutores legalmente reconocidos con hijas e hijos o niñas y niños bajo su cuidado de 1 año y hasta un día antes de cumplir 4 años y entre 1 año y hasta un día antes de cumplir 6 años en caso de infantes con alguna discapacidad, a través de subsidios que les permitan acceder a los servicios de cuidado y atención infantil.

Se trata de espacios habilitados por particulares capacitados por el DIF y la Secretaría de Desarrollo Social, con base en la afiliación de personas Responsables de Estancias Infantiles, en el entendido que el número de niñas y niños a atender en las estancias afiliadas al Programa no podrá ser mayor a 60[23]. Para la atención de las y los infantes, las reglas de operación del programa prevén: i) una persona responsable de la estancia infantil, ii) una persona asistente encargada de la estancia, y iii) una persona asistente por cada 8 infantes o bien una por cada 4 en caso de niñas

[21] Acuerdo número 348 por el que se determina el Programa de Educación Escolar. Diario Oficial. 27 octubre 2004. Disponible en https://www.dgespe.sep.gob.mx/public/normatividad/acuerdos/acuerdo_348.pdf Fecha de consulta: 14 de septiembre de 2018.

[22] Ley General de Desarrollo Social. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_250618.pdf Fecha de consulta: 14 de noviembre de 2018.

[23] Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2018. Secretaría de Desarrollo Social. DOF 30 diciembre, 2017, p. 41.

o niños con discapacidad. El modelo también contempla proveer al menos dos comidas calientes y una colación al día para cada persona menor de edad.

La población potencial de estas estancias infantiles, de acuerdo con la SEDESOL, se define como el grupo de madres de 15 años y más con hijas e hijos en los rangos de edad arriba señalados, sin acceso directo o por parentesco a los sistemas de seguridad social --en específico a los servicios de cuidado y atención infantil como prestación laboral-- en hogares con ingreso estimado per cápita por debajo de la línea de bienestar, se estima en 3,051,362 de personas para el segundo trimestre de 2017[24].

Los apoyos a las personas beneficiarias se otorgan por un máximo de 3 niñas o niños por hogar en el mismo periodo, salvo que se trate de nacimientos múltiples.

No obstante que a diferencia de los demás sistemas de cuidado infantil, las estancias reguladas por la SEDESOL no están normadas por la SEP, a partir del presente año en cada entidad federativa podrán establecer las bases a partir de las cuales las niñas y niños que asisten a alguna de las Estancias Infantiles afiliadas al Programa, puedan obtener de las Secretarías de Educación en los estados, el Reporte de Evaluación que ampare el primer grado de Educación Preescolar, siempre y cuando hayan cumplido los requisitos establecidos por la propia SEP, o, en su caso, el documento que permita a su madre, padre o tutor, inscribirlo a alguna escuela reconocida por las Secretarías de Educación en las entidades federativas, para que concluya sus estudios correspondientes al primer grado de Educación Preescolar[25].

Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia.

El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), órgano público descentralizado de la Secretaría de Salud y rector de la asistencia social, cuenta con el modelo educativo asistencial a través de los Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil (CADI) y Centros de Asistencia Infantil Comunitarios (CAIC) en las Entidades Federativas.

Los CADI forman parte de un programa donde se brinda atención integral a menores de 45 días de nacidos a 5 años 11 meses de edad, hijas e hijos de madres trabajadoras o estudiantes de escasos recursos económicos, preferentemente carentes de prestaciones sociales.

[24] *Ibid*, p. 7.
[25] *Ibid*, p. 14.

Servicios de cuidado contributivos

Los servicios de cuidado contributivos son aquellos que se generan bajo el esquema del mercado laboral por lo que están delimitados a la población que trabaja formalmente y que accede a prestaciones sociales.

Instituto Mexicano del Seguro Social

La Ley Federal del Trabajo establece en el artículo 171: Los servicios de guardería infantil se prestarán por el Instituto Mexicano del Seguro Social, de conformidad con su Ley y disposiciones reglamentarias.

La Ley del Seguro Social[26] dispone en el Capítulo VII del Seguro de Guarderías y de las Prestaciones Sociales, particularmente en el artículo 201, que el ramo de guarderías cubre el riesgo de que las mujeres trabajadoras no puedan proporcionar cuidados a sus hijas e hijos en la primera infancia durante la jornada laboral. Esta prestación también la tienen los hombres trabajadores viudos o divorciados o que tengan la custodia de sus hijas(os) por orden judicial, así como los asegurados que por resolución judicial ejerzan la patria potestad y la custodia de una niña(o) siempre y cuando estén vigentes sus derechos ante el IMSS y que no puedan proporcionar atención y cuidados de infantes.

El IMSS es la institución con mayor presencia en la atención a la salud y protección social a través de un servicio público de carácter nacional para todas las trabajadoras y trabajadores afiliados y sus familias. El servicio está ligado al sector privado formal como un derecho laboral y es una prestación de carácter contributivo con base en las aportaciones de seguridad social (cuotas obrero patronales) determinadas a partir del salario base de la persona trabajadora.

Dentro de los servicios que otorga a sus derechohabientes está el de guardería infantil[27] para población de 43 días de nacido hasta 4 años cumplidos, que incluye el aseo, la alimentación, el cuidado de la salud, la educación y la recreación de los menores, así como atención a infantes con discapacidad leve o no dependiente y con discapacidad moderada. El horario de atención se presta durante la jornada de trabajo de la asegurada (o). (Ver anexo III.B)

[26] Disponible en: http://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/leyes/LSS.pdf Fecha de consulta: 6 de noviembre de 2018.

[27] El artículo 171 de la Ley Federal del Trabajo establece que los servicios de guardería se prestarán a través del Instituto Mexicano del Seguro Social. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lft.htm Fecha de consulta: 17 de septiembre de 2018.

El ISSSTE, organismo descentralizado que ofrece a los trabajadores, pensionados y jubilados del gobierno federal, servicios médicos y prestaciones sociales, cuenta con el servicio de Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil (EBDI) con el que busca dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de las madres y padres trabajadores al servicio del Estado, y es un servicio de carácter contributivo. El ISSSTE genera el otorgamiento de servicios de atención asistencial, educativa y nutricional a sus hijas e hijos de entre 60 días de nacidos hasta los 6 años de edad. (Ver anexo III.B)

El servicio es para madres trabajadoras y, por excepción, para los padres trabajadores que se hayan divorciado, queden viudos o que por cualquier otra circunstancia tengan a su exclusivo cargo la custodia legal de la persona menor. La información disponible no señala horario de atención e implica un costo unitario anual según prestaciones.

Para ambos casos, guarderías tanto del IMSS como del ISSSTE, debe señalarse que se encuentran normadas por el sistema educativo establecido por la SEP.

De orden contributivo se cuenta además con los Centros de Desarrollo Infantil de la Secretaría de la Defensa Nacional, Centros de Desarrollo Infantil Naval y Centros de Desarrollo Infantil de Petróleos Mexicanos.

Niñas, niños y adolescentes de 6 a 14 años

El artículo Tercero Constitucional y la Ley General de Educación, garantizan que la educación básica es obligatoria, laica y gratuita, abarcando la educación preescolar (desde 2004), la primaria y la secundaria. Lo que aquí interesa conocer es si este servicio educativo además de su función social educativa para la adquisición de conocimientos, habilidades y el desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes, cuenta con algún esquema de apoyo o servicio para que esta población permanezca más allá del horario escolar reglamentario.

Se trata de un importante grupo de población que requiere de cuidados de acuerdo a las distintas etapas del desarrollo infantil y juvenil, así como a la autonomía que van adquiriendo progresivamente en términos de cuidado directo. Como ya ha sido referido anteriormente, esta población se asume adscrita de los 6 a los 11 años en la escuela primaria, y de los 12 a los 14 en la secundaria, de acuerdo a las políticas educativas de carácter nacional normadas por la Secretaría de Educación Pública, las cuales se pueden dividir en dos tipos (Pérez Fragoso, 2015): las primeras son de carácter educativo propiamente dicho y no de cuidado, mientras que las segundas corresponden a los horarios escolares extendidos y que se pueden considerar más relacionadas con actividades de cuidado.

Escuelas de tiempo completo en Educación primaria

Para este nivel educativo la SEP cuenta con el Programa de escuelas de tiempo completo que extiende la jornada escolar de cuatro horas y media a seis u ocho horas, según el caso, bajo una modalidad educativa que busca ampliar las oportunidades de aprendizaje del alumnado[28].

Se entiende que ambos modelos --escuelas de tiempo completo y de jornada ampliada-- abonan al papel del Estado en la corresponsabilidad de los cuidados de la infancia, liberando de tiempo a quienes cuidan, para participar en otros ámbitos de la vida como podría ser su inserción en el mercado laboral.

Es preciso plantear entonces, que continuar asociando el cuidado a "lo femenino", o como dice Marta Lamas como algo "propio de las mujeres"[29], se constituye en un obstáculo para participar en otros ámbitos de la vida. Es en el medio rural donde la oferta educativa es limitada y las mujeres realizan más trabajo en general y de cuidados en particular. Lo hacen con mayor frecuencia y sobre todo durante más horas, por lo que son ellas quienes más necesitan los horarios escolares ampliados para reducir su carga de trabajo.

Escuelas de Tiempo completo en la Educación Secundaria

El otro servicio educativo que atiende a la población dependiente como parte de la educación básica, es la escuela secundaria a la que las y los jóvenes suelen ingresar a los 12 años (edad ideal de ingreso de acuerdo con la autoridad educativa), por lo que en principio permanecen hasta los 14 años.

La información oficial señala que operan escuelas secundarias generales de tiempo completo con el Programa Cruzada Nacional Contra el Hambre en horario de 7:30 a 16:00 horas en el caso de la Ciudad de México[30]. A nivel federal las Reglas de operación del Programa Escuelas de Tiempo Completo para el ejercicio fiscal 2017, indican que "Para el caso del Programa Escuelas de Tiempo Completo se consideran participantes las escuelas de preescolar, primaria y secundaria, así como servicios de educación indígena, especial, multigrado, migrante y telesecundaria"[31]. Sin embargo, no se cuenta con mayor información relevante como tipo y número de escuelas, horarios, matrícula, etc. Este vacío de información, como otros tantos, pone en evidencia la falta

Destaca dentro de las políticas de horarios extendidos, el caso de la Ciudad de México donde además de las escuelas de tiempo completo de orden federal, operan las escuelas de jornada ampliada a cargo de la Secretaría de Educación local las cuales se insertan en el Programa SaludArte que cubre 110 primarias públicas de la capital que atienden a 25,000 niñas y niños (Pérez: 2015) quienes permanecen en la escuela hasta las 14:30 horas, dos horas más de actividades que en el horario regular.

[29] Marta Lamas, *Diferencias de sexo, género y diferencia sexual*. Cuicuilco, vol. 7, núm. 18, enero-abril, 2000, México, Escuela Nacional de Antropología e Historia, p. 2.

[30] Disponible en https://www2.sepdf.gob.mx/que_hacemos/secundaria.html Fecha de consulta: 22 de septiembre de 2018.

[31] Reglas de operación del Programa Escuelas de Tiempo Completo para el ejercicio fiscal 2017. DOF: 27/12/2016.

de sistematización de la información oficial que se presenta en muchos de los casos de forma dispersa y fragmentada.

Ahora bien, ya se ha dicho antes que los cuidados son diferenciados básicamente ligados a la edad y condición de la población dependiente. Así, los adolescentes en estas edades continúan requiriendo algunos cuidados directos, pero también, de manera importante, del cuidado a lo largo de un continuo que incluye supervisión, trabajo doméstico y administración del hogar, entre otros.

Población adulta mayor (75 años en adelante para los fines de la presente investigación)

La ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores[32] delimita este ciclo de vida de los 60 años en adelante. Establece en el Capítulo 1 De los Principios, en el apartado V. Atención preferente: Es aquella que obliga a las instituciones federales, estatales y municipales de gobierno, así como a los sectores social y privado a implementar programas acordes a las diferentes etapas, características y circunstancias de las personas adultas mayores. En el Capítulo II de los Derechos en el Artículo 5, Fracción III. De la Salud, la alimentación y la familia, establece que las familias tendrán derecho a recibir el apoyo subsidiario de las instituciones públicas para el cuidado y atención de las personas adultas mayores.

A nivel federal, la fragmentación y opacidad de la información impiden conocer a cabalidad cuáles son los programas y acciones de cuidado que operan en el país, en caso de existir, para la población adulta mayor. No obstante, se sabe que prácticamente al igual que en los otros niveles, existen pocos programas que atiendan las necesidades de cuidado de las personas en esta etapa del ciclo de vida.

El INAPAM, Instituto Nacional de las personas adultas mayores, es el organismo rector de la política nacional a favor de esta población y es la dependencia que, de acuerdo con la Ley antes citada, recaba la información necesaria del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, para determinar la cobertura y características de los programas y beneficios dirigidos a las personas adultas mayores.

De acuerdo con su información, el Instituto ha puesto en funcionamiento albergues y residencias diurnas, que proporcionan asistencia integral a las personas adultas mayores que no cuentan con apoyo familiar o recursos económicos que les permitan cubrir sus necesidades. También cuentan con clubes INAPAM que son espacios comunitarios donde se reúnen personas en esta etapa del ciclo de vida. (Para mayor detalle ver Anexo III.C).

[32] Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/245_120718.pdf Fecha de consulta: 14 noviembre de dec2018.

Población en condición de discapacidad (15 a 59 años)

De acuerdo con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad[33], las personas en esta condición incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.

En México el Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad, CONADIS, sectorizado de la Secretaría de Salud creado en 2011, es la instancia pública a cargo del establecimiento de la política pública para las personas con discapacidad, mediante la coordinación institucional e interinstitucional, así como promover, fomentar y evaluar la participación del sector público y el sector privado, en las acciones, estrategias, políticas públicas y programas derivados de La Ley General de Inclusión para las Personas con Discapacidad. (Ver Anexo III.D)

Programas para la población con discapacidad.

Ahora bien, en la información sobre la oferta del Estado para la atención de la población en condición de discapacidad, prevalece la opacidad y falta de sistematización de la misma. En muchos casos se asume que la información puede estar subsumida en programas de atención dirigidos a otros perfiles de población. Básicamente el DIF es la instancia de atención a las personas con discapacidad a través de distintos programas[34]. A saber: i) Programa de Apoyos para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad, ii) Trámite de primera cita para servicios de rehabilitación integral para personas con discapacidad o en riesgo potencial de presentarla, iii) Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria, iv) Centros de Rehabilitación, y v) Agencias de Integración laboral para personas con discapacidad. No obstante, como se podrá constatar, ninguno de estos programas, son de estancia parcial o permanente para las personas con discapacidad, sino únicamente de atención (Anexo III.E). Además, queda de manifiesto que no existe suficiente claridad en la información acerca de esta población.

[33] Organización de las Naciones Unidas. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Disponible en http://www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-s.pdf Fecha de consulta: 11 de octubre de 2018.

[34] Disponible en https://www.gob.mx/difnacional#accionesl Fecha de consulta. 23 de octubre de 2018.

CAPÍTULO IV. CORRESPONSABILIDAD DEL ESTADO MEXICANO EN EL TRABAJO DE CUIDADO.

En este capítulo se presenta el análisis de la información relacionada con la corresponsabilidad del Estado mexicano en el trabajo de cuidado para identificar la participación que tiene --en su calidad de garante de los derechos humanos-- en la generación de bienestar en el campo de la reproducción social de la vida. La presente investigación se concentra específicamente en el trabajo de cuidado de personas **dependientes**, con el objetivo de estudiar el apoyo que el gobierno otorga a la población en estas labores.

Se inicia por recordar, como ya se señaló, que se considera que existen diferentes agentes económicos que generan el bienestar necesario para el sostenimiento de la vida, sabiendo fundamentalmente que, con base en la división sexual del trabajo, son las familias y dentro de ellas las mujeres quienes asumen esta tarea. Otro agente es el Estado, como también ya se ha dicho, que es considerado como tal sin tener en cuenta si son mujeres también quienes laboran en las tareas de cuidado institucionales. Lo que interesa es que el trabajo de cuidado se realiza fuera del hogar, "sustituyendo" al que se realiza individualmente en cada hogar.

Los Estados aportan recursos públicos a sus diferentes políticas, programas y acciones, dependiendo del modelo económico que sigan y de las problemáticas y desigualdades estructurales que presentan las sociedades. Se esperaría que para una sociedad como la mexicana, con altos niveles de pobreza y desigualdad entre mujeres y hombres, se asignen gran cantidad de recursos al gasto social.

Para la OIT, el trabajo de cuidado consiste en todas las actividades que se realizan bajo los rubros de educación, salud y asistencia social. Siendo así que, por ejemplo, todo el trabajo educativo se considera trabajo de cuidado, incluyendo la totalidad de los niveles educativos hasta el universitario. Bajo su clasificación, se desprende que el trabajo de cuidado se puede realizar en los sectores de cuidado (educación, salud y asistencia social), en otros sectores y en los hogares (OIT: 2013). En el presente estudio se presentan los montos de presupuesto asignado al **sector cuidado** en lo referente al gasto social y de allí en adelante se acota al trabajo de cuidado específicamente a aquel que disminuye cargas de trabajo doméstico.

La corresponsabilidad del Estado mexicano en el trabajo de cuidado se estudia aquí únicamente desde dos tipos de información, ambas cuantitativas: 1) la cantidad de recursos asignados a la tarea en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF); y, 2) la cantidad de personas que reciben el cuidado directamente. De modo que se extraen datos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2018, es decir, se presenta información del gasto público en lo relacionado a las tareas de cuidado.

Gasto Social

El trabajo de cuidado **se encuentra inserto** dentro de lo que se considera gasto social, el cual se define de manera acotada, como los gastos en educación, salud, asistencia y seguridad social. La información del gasto social en el PEF 2018 se encuentra en el cuadro IV.1.

Cuadro IV.1
Recursos destinados a Educación, Salud, Asistencia y Seguridad Social (gasto social)
Presupuesto de Egresos de la Federación 2018
(En pesos)

	Ejercicio fiscal 2018
RAMOS	
Ramo 11 Educación Pública[a]	280,969,302,366
Ramo 12 Salud[b]	122,557,337,320
Ramo 20 Desarrollo Social[c]	106,645,504,028
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) del Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	93,385,787,549
Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) del Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	23,628,156,266
Ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	52,728,283,062
Subtotal	679,914,370,591
Participación porcentual de la suma en el Presupuesto de Egresos de la Federación	13
Recursos per cápita	5,688
ENTIDADES DE CONTROL DIRECTO	
Instituto Mexicano para el Seguro Social	687,847,239,458
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	282,632,561,843
Subtotal	970,479,801,301
Participación porcentual de la suma en el Presupuesto de Egresos de la Federación	18
Suma de recursos destinados a gasto social (con definición propia)	1,650,394,171,892
Total del Presupuesto de Egresos de la Federación	5,279,667,000,000
Participación porcentual de la suma en el Presupuesto de Egresos de la Federación	31.26
Recursos per cápita destinados a gasto social (con definición propia)	13,807

Fuente: Elaboración propia con datos del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2018, y Encuesta Intercensal 2015 del INEGI.
a. El Ramo 11 Educación Pública está integrado por la Secretearía de Educación Pública, como sector central, y diversos organismos administrativos desconcentrados como son: Universidad Pedagógica Nacional, Instituto Politécnico Nacional, Universidad Autónoma Metropolitana, Universidad Nacional Autónoma de México, El Colegio de México, A.C, Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, entre otros.
b. El Ramo 12 Salud está integrado por la Secretearía de Salud, como sector central, y diversos organismos administrativos desconcentrados como son: Institutos Nacionales, Hospitales Generales e Infantil, Hospitales Regionales de Alta Especialidad, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, entre otros.
c. El Ramo 20 Desarrollo Social está integrado por la Secretearía de Desarrollo Social, como sector central, y diversos organismos administrativos desconcentrados como son: Instituto Nacional de Desarrollo Social, Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social, Instituto Nacional de la Economía Social, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad, Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, entre otros.

Forman parte del gasto social los ramos administrativos, donde se incluyen a las Secretarías de Educación, Salud y Desarrollo Social más dos Fondos de Aportaciones[35] del Ramo 33[36] y uno del Ramo 25[37], siendo estos dos últimos los recursos para atender a toda la población.

También es gasto social lo correspondiente a la seguridad social: el IMSS y el ISSSTE, ambas entidades de control directo. Dichas instituciones cuentan con un carácter diferente, ya que sólo pueden acudir a ellas quienes se encuentran protegidos precisamente por la seguridad social, es decir aquellas personas que cuentan con un empleo formal. Las personas que trabajan en el sector privado están inscritas en el IMSS, mientras que quienes laboran en las instituciones gubernamentales, como su nombre lo indica pertenecen al ISSSTE. También su carácter es diferente en el presupuesto, dado que las personas trabajadoras mensualmente aportan una contribución para poder contar con los servicios. No sólo quienes trabajan entregan una contribución, sino que otra parte la aporta el gobierno y en el caso del IMSS, una parte más la aportan las empresas. Se trata de recursos de orden contributivo.

Es importante señalar que el gasto social total representa 31% del PEF 2018. No obstante, sólo 13% corresponde a recursos para toda la población, mientras que el restante 18% son recursos aplicados únicamente a población derechohabiente. Dicho de otra manera, la mayor parte del gasto social son recursos que únicamente se aplican para personas derechohabientes.

El gasto social por persona --el que se reparte a toda la población--, es de sólo $5,688.00. Mientras que. si incluimos la parte mayor del gasto social, es decir, cuando consideramos también

[35] Las Aportaciones son recursos etiquetados que van de la Federación a los Estados y Municipios, como señala la Ley de Coordinación Fiscal.
[36] Los Fondos del Ramo 33 son: Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) y el Fondo de Aportaciones Municipales (FAM).
[37] Ramo 25: Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos.

los recursos de instituciones de control directo, por supuesto que el gasto social *per cápita* se amplía, siendo de $13,807.00.

Recursos asignados a servicios de cuidado (Total)

Como parte de los servicios de cuidado que se encuentran presupuestados en el PEF 2018, se consignan los servicios de guardería, los centros de desarrollo infantil, educación inicial, preescolar y las estancias infantiles, las escuelas de tiempo completo, los comedores comunitarios, como también los asilos y casas de día que se encuentran en el DIF.

Si dentro del gasto social señalado se seleccionan únicamente los servicios de cuidado propiamente dichos, como se definieron anteriormente, se encuentra que los recursos son mucho menores, como se puede ver en el cuadro IV.2. Los recursos asignados a servicios de cuidado representan sólo 2.09% del Gasto Social y 0.65% de los recursos totales del PEF 2018.

Cuadro IV.2
Recursos Federales asignados a servicios de cuidado
(En pesos)

Instituciones y Programas	Presupuesto 2018
NO CONTRIBUTIVOS	
Secretaría de Desarrollo Social	
Programa de Estancias Infantiles para apoyar a las madres trabajadoras	4,070,264,507
Comedores comunitarios (abastecimiento y operación)	3,205,757,494
Secretaría de Educación Pública	
Programa Nacional de Escuelas de Tiempo Completo	11,243,182,262
Autoridad Educativa Federal en la Ciudad de México	
Educación inicial	45,472,394
Educación preescolar	
Secretaría de Salud	
Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia	2,289,805,475
Subtotal	20,854,482,132
Participación porcentual de la suma en el Presupuesto de Egresos de la Federación	0.39

Participación porcentual de los servicios de cuidado en el gasto social (con definición propia)	1.26
CONTRIBUTIVOS	
Instituto Mexicano del Seguro Social	
Servicio de guarderías del IMSS	11,908,219,972
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para Trabajadores del Estado	
Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil	1,652,369,354
Otros Centros de Desarrollo Infantil	
Centros de Desarrollo Infantil de la Secretaría de la Defensa Nacional	1,157,700
Centros de Desarrollo Infantil Navales	2,000,000
Centros de Desarrollo Infantil de Pemex[1]	S/I
Subtotal	13,563,747,026
Participación porcentual de la suma en el Presupuesto de Egresos de la Federación	0.26
Participación porcentual de los servicios de cuidado en el gasto social (con definición propia)	0.82
Suma de recursos federales asignados a servicios de cuidado	34,418,229,158
Total del Presupuesto de Egresos de la Federación	5,279,667,000,000
Participación porcentual de la suma en el Presupuesto de Egresos de la Federación	0.65
Suma de recursos federales destinados a gasto social (con definición propia)	1,650,394,171,892
Participación porcentual de los servicios de cuidado en el gasto social (con definición propia)	2.09

Fuente: Elaboración propia con datos de los Presupuestos de Egresos de la Federación 2018; respuestas de la Plataforma Nacional de Transparencia a las solicitudes de información pública números: 0063700498318, 2510100036418, 0000700146018, 0001300070318, 1857200201718; y respuestas mediante los oficios: SCSE/2748/2018 (ISSSTE).
1. La respuesta a la solicitud de información 1857200201718 dirigida al Pemex a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, respecto a cuál es el presupuesto 2018 para sus Centros de Desarrollo Infantil, es la siguiente: "El presupuesto no se asigna desagregado a nivel de Centro de Desarrollo Infantil, se van cubriendo los gastos conforme se vayan generando" (sic).

Hay recursos que no están considerados en el Gasto Social presentado, pero que sí aparecen entre los gastos que corresponden a los servicios de cuidado. A saber, los Centros de Desarrollo Infantil que pertenecen a PEMEX, Defensa y Marina.

En el caso de los servicios de cuidado se presenta la misma diferencia ya señalada en el gasto social: se tienen recursos de carácter contributivo y de carácter no contributivo. Cuando no se contabilizan los recursos de orden contributivo, se tiene que los servicios del cuidado son solamente 1.26% del gasto social y 0.39% del total del PEF 2018.

Es importante notar que los gastos mayores en servicios de cuidado son en: 1) guarderías del IMSS, que son de orden contributivo; y, 2) escuelas de tiempo completo (SEP), las cuales como se verá más adelante, atienden a diferentes grupos de población.

A continuación, se estudian separadamente cada uno de los **programas de cuidado** que se llevan a cabo en las instituciones específicas antes señaladas.

Programas de cuidado en instituciones específicas

Guarderías del IMSS

El presupuesto asignado a servicios de cuidado del IMSS, que es el monto mayor que alguna institución aplica, representa apenas 1.7% del presupuesto total de la institución. Los **servicios de cuidado** que el instituto otorga a sus derechohabientes son en dos modalidades: i) servicio de prestación directa, o, ii) indirecta o subrogada[38]. (Ver cuadro IV.3).

Cuadro IV.3
Presupuesto del Instituto Mexicano del Seguro Social
asignado a servicios de cuidado y población beneficiaria, 2018
(En pesos)

		Población a beneficiar de 0 a 2 años 11 meses	Población a beneficiar de 3 a 5 años 11 meses
Recursos totales del IMSS	687,847,239,458	---	---
Servicio de guarderías del IMSS	11,908,219,972	---	---
% que representa	1.73	---	---
Servicio de prestación directa[1]	2,464,241,105	---	---
Servicio de prestación indirecta[1]	9,102,737,450	---	---
Población beneficiaria total	193,113	145,253	47,860
Población beneficiaria en servicio de prestación directa	19,392	13,950	5,442
Población beneficiaria en servicio de prestación indirecta	173,721	131,303	42,418
Promedio anual de gasto por persona en servicio de prestación directa	127,075	---	---
Promedio anual de gasto por persona en servicio de prestación indirecta	52,399	---	---

Fuente: Elaboración propia con datos de los Presupuestos de Egresos de la Federación 2018, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, respuesta de la Plataforma Nacional de Transparencia a la solicitud de información pública número: 0064102222018 y oficio 095217614C20/2211 (IMSS).

[38] Disponible en http://www.imss.gob.mx/servicios/guarderias/transparencia Fecha de consulta: 21 de septiembre de 2018. Estas guarderías operan con capacidad máxima de 400 infantes (modalidad prestación directa) y de 256 (modalidad indirecta o subrogada) en el año 2017.

1. Datos de acuerdo a la respuesta de la solicitud de transparencia 0064102222018 dirigida al IMSS a través de la Plataforma Nacional de Transparencia. La suma de estos dos datos: presupuesto para el servicio de prestación directa y presupuesto para el servicio de prestación indirecta, es diferente al monto total del Programa Presupuestario Servicios de Guardería del IMSS establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2018, porque la diferencia son recursos para gastos administrativos.

De importancia resulta notar que la mayor parte de las guarderías del IMSS son de prestación indirecta, apenas una proporción muy pequeña de sus servicios se entregan de forma directa, sólo10%. Sus servicios de guardería son en su mayoría para población de entre 0 y 2 años 11 meses de edad, equivalentes a 75% de los servicios que otorga. Es pertinente mencionar que el IMSS es una institución de control directo y los recursos con que cuenta son de carácter contributivo, como ya se dijo.

El IMSS reporta 1,363 guarderías para la atención de niñas y niños[39]. El promedio anual de gasto por persona que eroga el IMSS en las guarderías de prestación directa es de $127,075.00, más del doble de lo que eroga como promedio anual por persona en prestación indirecta que es de $52,399.00. Por lo que se puede apreciar, se presentan grandes disparidades en la asignación de los recursos, lo que deja entrever que probablemente la calidad de los servicios sea heterogénea.

[39] Memoria estadística 2017. Disponible en http://www.imss.gob.mx/conoce-al-imss/memoria-estadistica-2017 Fecha de consulta: 21 de septiembre de 2018.

Estancias infantiles de ISSSTE

La población total que atiende el ISSSTE es muy pequeña con relación al IMSS. Su gasto en estancias infantiles, de orden contributivo, representa apenas 0.58% del gasto total de la institución. (Ver cuadro IV.4).

Cuadro IV.4
Presupuesto del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para Trabajadores del Estado asignado a servicios de cuidado y población beneficiaria, 2018
(En pesos)

		Población a beneficiar de 0 a 2 años 11 meses	Población a beneficiar de 3 a 5 años 11 meses
Recursos totales del ISSSTE	282,632,561,843	---	---
Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil	1,652,369,354	---	---
% que representa	0.58	---	---
Servicio de prestación directa (estancias propias)	891,206,813	---	---
Servicio de prestación indirecta (estancias contratadas)	256,684,851	---	---
Población beneficiaria total	25,969	10,340	15,629
Población beneficiaria en servicio de prestación directa	16,869	5,954	10,915
Población beneficiaria en servicio de prestación indirecta	9,100	4,386	4,714
Promedio anual de gasto por persona en servicio de prestación directa	52,831	---	---
Promedio anual de gasto por persona en servicio de prestación indirecta	28,207	---	---

Fuente: Elaboración propia con datos de los Presupuestos de Egresos de la Federación 2018, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, respuesta de la Plataforma Nacional de Transparencia a la solicitud de información pública número: 0063700498318 y oficio SCSE/2748/2018 (ISSSTE).

El ISSSTE cuenta con estadísticas de atención opuestas a lo que sucede en el IMSS: en el ISSSTE la mayor parte de los servicios de cuidado son de prestación directa y atiende a más población de 3 a 5 años 11 meses.

Este instituto eroga un promedio anual de gasto por persona mayor en las guarderías de prestación directa, $52,831.00, mientras que en las guarderías de prestación indirecta eroga $28,207.00 en promedio anual por persona. La diferencia entre uno y otro es un poco menor que el doble.

A finales de los noventa, se puso en marcha el Proyecto Nacional de Estancias de Participación Social, buscando atender a un mayor número de infantes en más lugares. Así, al mes de mayo del 2017 el ISSSTE cuenta con 115 estancias contratadas y 5 estancias como organizaciones de la sociedad civil. En total, entre estancias propias, contratadas y organizaciones de la sociedad civil, existen 243 estancias.[40]

Datos del INEGI señalan que en 2015 había 2.3 millones de personas en el funcionariado público, 52.7% mujeres y 47.3% hombres. Ello significa poco más de 1.2 millones de mujeres pudieran potencialmente requerir de este servicio, dato que contrasta con el número de estancias y capacidad de atención antes referidos.

Estancias infantiles de la SEDESOL

Con un concepto muy diferente, como ya se señaló, operan las estancias infantiles de la SEDESOL. Los recursos asignados al programa corresponden a 3.82% del total institucional. Son los espacios de cuidado que atienden a un número mayor de infantes y el gasto anual por persona es de $13,006.00, prácticamente lo que documentan las reglas de operación del programa respecto a la cantidad que se entrega por persona que se va a cuidar. (Cuadro IV.5)

[40] Disponible en https://www.gob.mx/issste/acciones-y-programas/estancias-para-el-bienestar-y-desarrollo-infantil Fecha de consulta: 21 de septiembre, 2018.

Cuadro IV.5
Presupuesto de la Secretaría de Desarrollo Social
asignado a servicios de cuidado y población beneficiaria, 2018
(En pesos)

		Población a beneficiar de 0 a años 11 meses	Población a beneficiar de 3 a 5 años 11 meses
Recursos totales del Ramo Desarrollo Social	106,645,504,028	---	---
Programa de Estancias Infantiles para apoyar a las madres trabajadoras	4,070,264,507	---	---
% que representa	3.82	---	---
Población beneficiaria del Programa de Estancias Infantiles para apoyar a las madres trabajadoras	312,952	169,258	143,694
Promedio anual de gasto por persona	13,006	---	---

Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2018 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, respuesta de la Plataforma Nacional de Transparencia a la solicitud de información pública número 0002000112618 y oficio DGPS.211/2504/2018 (Sedesol).

Aproximadamente la mitad de las niñas y niños atendidos corresponden a cada uno de los grupos de población objeto del presente estudio (0 a 2 años 11 meses y 3 a 5 años 11 meses). En septiembre de 2018 había 9,315 estancias infantiles de la SEDESOL en operación[41]. Lo anterior significa que en promedio cada estancia atiende a 33 niñas y niños.

Educación Inicial, Educación Preescolar y Escuelas de Tiempo Completo en la SEP

La experiencia muestra que resulta muy difícil, por decir lo menos, encontrar datos cuando se requiere información específica acera de programas y recursos públicos. La heterogeneidad de la información y las disonancias entre distintas fuentes oficiales dificulta contar con datos con la desagregación necesaria para algunos de los temas que aquí se tratan.

Uno de los principales problemas se presenta en las áreas que están descentralizadas, como el caso de la Educación. **No fue posible** encontrar información acerca del gasto que existe en Educación Inicial y Preescolar a nivel nacional. Dado que los Estados son los responsables en la materia, es probable que los recursos utilizados sean parte de los recursos totales del Ramo Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos. Ver Cuadro IV.6.

[41] Disponible en https://www.gob.mx/sedesol/acciones-y-programas/estancias-infantiles-para-apoyar-a-madres-trabajadoras Fecha de consulta: 8 de noviembre de 2018.

Cuadro IV.6
Presupuesto de los Ramos "Educación Pública" y "Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos" [a],
asignado a servicios de cuidado y población beneficiaria, 2018
(En pesos)

		Población a beneficiar de 0 a 2 años 11 meses	Población a beneficiar de 3 a 5 años 11 meses	Población a beneficiar de 6 a 14 años
Recursos totales de ambos Ramos	333,697,585,428	---	---	---
Educación Pública				
Recursos totales del Ramo Educación Pública	280,969,302,366	---	---	---
Programa Nacional de Escuelas de Tiempo Completo	11,243,182,262	---	---	---
% que representa	4	---	---	---
Educación inicial y preescolar	713,114,979	---	---	---
Educación básica	10,530,067,283	---	---	---
Población beneficiaria en educación inicial	300,107	2,279	---	---
Población beneficiaria en educación preescolar		---	297,828	---
Población beneficiaria en educación básica	3,341,214	---	---	3,341,214
Población beneficiaria total [b]	3,641,321	---	---	---
Promedio de gasto por persona	3,088	---	---	---
Autoridad Educativa Federal en la Ciudad de México				
Recursos totales del Ramo Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	52,728,283,062	---	---	---
Educación inicial y preescolar	45,472,394	---	---	---
% que representa	0.09	---	---	---
Población beneficiaria en educación inicial [c]	20,953	20,953	---	---
Población beneficiaria en educación preescolar [c]	290,039	---	290,039	---
Población beneficiaria total	310,992	---	---	---
Promedio anual de gasto por persona	146.22	---	---	---
Suma recursos federales asignados a servicios de cuidado en ambos Ramos	11,288,654,656	---	---	---

% que representa la suma de recursos de ambos Ramos	3.38	---	---	---

Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2018, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; respuestas de la Plataforma Nacional de Transparencia a las solicitudes de información pública números: 00011005440 y 2510100036418; información estadística de la Autoridad Educativa Federal de la Ciudad de México en su página web y oficio DGDGE/UR310/224/2018 (SEP).

a. En el Ramo Educación Pública está el presupuesto de la Secretaría de Educación Pública, como sector central, y diversos organismos administrativos desconcentrados. En el Ramo Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos está el presupuesto de la Autoridad Educativa Federal de la Ciudad de México (antes Administración Federal de Servicios Educativos del DF), órgano desconcentrado de la SEP encargado de la prestación de los servicios de educación inicial, preescolar, básica -incluyendo la indígena-, especial, normal y para adultos en escuelas con sostenimiento público, y supervisión del funcionamiento de las escuelas privadas.

b. Esta población corresponde al periodo de ciclo escolar 2018-2019, de acuerdo a respuesta a la solicitud de información 00011005440 dirigida a la SEP, a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, donde señala que el número de alumnas y alumnos que se prevé beneficiar es una estimación/proyección.

c. La población beneficiaria en educación inicia y preescolar corresponde al inicio del año escolar 2017-2018, de conformidad con la información estadística de la AEFCM en su página web: https://www2.sepdf.gob.mx/inf_sep_df/estadisticas/e2017_2018.html

Educación Inicial

La única información obtenida fue la proporcionada fue de la Autoridad Educativa Federal en la CDMX, constituida por un monto de recursos pequeño que además incluye Educación Inicial y Preescolar y que beneficia a un número pequeño de niñas y niños en Educación inicial: 20,943 infantes.

Educación Preescolar

Desde el año 2004 la educación preescolar es obligatoria. Los jardines de niños se inscriben en la educación preescolar, formando parte de la educación básica obligatoria en México. No obstante, de acuerdo con el INEE (2016), en el país sólo 72.3% de la población infantil en estas edades acudía a la escuela[42]. Lo que implica reflexionar por qué el otro 27% de esta población no está asistiendo a esta primera etapa de la educación básica obligatoria. En el Cuadro IV.7 se aprecia por sector, que 14% de establecimientos de preescolar son privados y 86% públicos.

[42] Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. *Panorama Educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2016. Educación básica y media superior*. México, INEE, p. 21.

Cuadro IV.7
México: Matrícula y escuelas, nivel preescolar según modalidad y sector.
Ciclo escolar 2016 - 2017.

Nivel/Modalidad/Sector	*Total*	*%*	*Mujeres*	*Hombres*	*Escuelas*
Educación Preescolar[1]	4,931,986	100	2,443,997	2,487,989	88,939
General[2]	4,343,899	88.1	2,152,159	2,191,740	60,864
Indígena[3]	423,344	8.6	210,264	213,080	9,838
Cursos comunitarios[4]	164,743	3.3	81,574	83,169	18,237
Público	4,226,934	85.7	2,097,378	2,129,556	74,332
Privado	705,052	14.3	346,619	358,433	14,607

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Educación Pública. Estadística del Sistema Educativo.
[1] Constituida por tres modalidades: general, indígena y cursos comunitarios.
[2] Servicio educativo ofrecido por la SEP y los gobiernos de los estados en los medios rural y urbano. Incluye servicio CENDI
[3] Servicio educativo impartido por la SEP a través de la Dirección General de Educación Indígena.
[4] Servicio educativo para las localidades que carecen de escuelas de educación preescolar y que tienen más de 35 niños en edad escolar, operado la SEP a través de CONAFE, lo imparten jóvenes egresados de secundaria formados como instructores comunitarios.

La Autoridad Educativa Federal en la Ciudad de México reporta que el fondo pequeño ya mencionado, beneficia a 290,039 niñas y niños de 3 a 6 años.

Escuelas de Tiempo Completo

Algunos de los espacios de cuidado de educación inicial y educación preescolar cuentan con horarios extendidos y participan en el Programa de Escuelas de Tiempo Completo. Los recursos asignados a este programa representan 4% de los recursos de la SEP. (Ver Cuadro IV.6)

Para Educación Inicial, es decir infantes de 0 a 2 años 11 meses, sólo se presentan 2,279 espacios de cuidado con horario extendido, a los que acuden 297,828 niñas y niños que asisten a preescolar en instituciones que cuentan con jornada ampliada.

Como ha sido señalado anteriormente, la población de entre 6 y 14 años adscrita a la educación primaria y secundaria, en algunos casos cuentan con acceso al Programa escuelas de tiempo completo. Dentro de las escuelas que participan en el programa, algunas lo hacen con la modalidad que incluye alimentación ubicadas en municipios del Programa de la Cruzada contra el hambre[43].

Las cifras oficiales muestran que en México durante el ciclo escolar 2016 - 2017 más de 14 millones de alumnas y alumnos, en general entre 6 y 11 años, cursaban la **primaria** en 97,553 escuelas (cuadro VI. 8). De éstas últimas, 90.7 por ciento se trataba de escuelas pertenecientes al sector público y 9.3 al privado[44].

Cuadro VI.8
México: Matrícula y escuelas. Nivel primaria, según modalidad y sector.
Ciclo escolar 2016 – 2017

Nivel/Modalidad/Sector	***Total***	***%***	***Mujeres***	***Hombres***	***Escuelas***
Educación Primaria[1]	14,137,862	100	6,938,358	7,199,504	97,553
General[2]	13,220,695	93.5	6,488,298	6,732,397	77,090
Indígena[3]	808,046	5.7	396,930	411,116	10,195
Cursos comunitarios[4]	109,121	0.8	53,130	55,991	10,268
Público	12,824,766	90.7	6,294,632	6,530,134	88,526
Privado	1,313,096	9.3	643,726	669,370	9,027

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Educación Pública. Estadística del Sistema Educativo.[45]
[1] Constituida por tres modalidades: general, indígena y cursos comunitarios.
[2] Servicio educativo ofrecido por la SEP y los gobiernos de los estados en los medios rural y urbano.
[3] Servicio educativo impartido por la SEP a través de la Dirección General de Educación Indígena.
[4] Servicio educativo de la SEP, impartido a través del CONAFE para niñas, niños y adolescentes entre 6 años cumplidos y 14 años 11 meses que viven en localidades con un máximo de 29 niños de estas edades; también beneficia a niños migrantes de las edades señaladas que residen en campamentos agrícolas o albergues.

[43] Disponible en https://www.gob.mx/sep/articulos/conoce-mas-sobre-las-escuelas-de-tiempo-completo Fecha de consulta: 18 de septiembre de 2018.
[44] Estadística del Sistema Educativo, Secretaría de Educación Pública https://www.snie.sep.gob.mx/descargas/estadistica_e_indicadores/estadistica_e_indicadores_educativos_33Nacional.pdf Recuperado18 septiembre, 2018.
[45] *Idem*.

El Programa de escuelas de tiempo completo a nivel primaria extiende la jornada escolar de cuatro horas y media a seis u ocho horas, según el caso, bajo una modalidad educativa que busca ampliar las oportunidades de aprendizaje del alumnado[46]. En el ciclo escolar 2015 - 2016, 3.6 millones de alumnas y alumnos[47] estuvieron inscritos en 24,507 escuelas participantes en el programa, 12,804 de ellas con servicio de alimentación (10,925 escuelas con alimentación ubicadas en municipios del Programa de la Cruzada contra el hambre)[48].

De igual interés resulta que las 3,364 escuelas primarias indígenas con tiempo completo y alimentación equivalen a 33% del total de planteles de esta modalidad, donde la información disponible sugiere un mayor avance en la cobertura que en el resto de las escuelas de tiempo completo.

Otros Centros de Desarrollo Infantil

Instituciones de gran tamaño en México, como son Petróleos Mexicanos (PEMEX), la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y la Secretaría de Marina (SEMAR), asumen parte de su corresponsabilidad en la reproducción social y aportan su contribución con la creación y mantenimiento de centros de desarrollo infantil propios. (Ver Anexo IV.A)

[46] Destaca dentro de las políticas de horarios extendidos, el caso de la Ciudad de México donde además de las escuelas de tiempo completo de orden federal, operan las escuelas de jornada ampliada a cargo de la Secretaría de Educación local, las cuales se insertan en el Programa SaludArte que cubre 110 primarias públicas de la capital que atienden a 25,000 niñas y niños (Pérez: 2015) quienes permanecen en la escuela hasta las 14:30 horas, dos horas más de actividades que en el horario regular.
[47] No se cuenta con información desagregada por sexo.
[48] Disponible en https://www.gob.mx/sep/articulos/conoce-mas-sobre-las-escuelas-de-tiempo-completo Fecha de consulta: 18 de septiembre de 2018.

Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)

Educación Inicial y Preescolar

El DIF es otro caso que presenta dificultad para obtener información dado su carácter de descentralizado de la Secretaría de Salud. Se sabe que opera a nivel federal y estatal, atendiendo en general a diferentes grupos de población en desventaja.

El presupuesto total del DIF a nivel federal para el año 2018 es de $2,289,805,475.00, sabiendo que por ejemplo cuenta con el Programa presupuestal: S174 Programa de Estancias Infantiles para apoyar a madres trabajadoras. Este programa consiste en dar capacitación al personal que labora en estancias infantiles en temas relacionados con su operación, participación en los programas de mejora, formación, actualización y capacitación, supervisión en actividades, instalaciones y seguridad de las estancias infantiles, entre otros.

Sin embargo, a nivel estatal, de acuerdo a la información del propio DIF[49], al cierre del ejercicio fiscal 2017, los Sistemas **Estatales** DIF reportaron 475 Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil en 183 municipios, donde fueron atendidos 33,367 niñas y niños de 0 a 5 años 11 meses, beneficiando a 32,520 familias.

El DIF cuenta también con Centros de Asistencia Infantil Comunitarios (CAIC) en las entidades federativas, dirigidos a la población en edad preescolar. Estos centros durante 2017, fueron atendidos 69,655 infantes en 1,702 CAIC en 521 municipios, con beneficio a 66,880 familias.

Programas de atención a personas adultas mayores y con discapacidad

El DIF tiene a su cargo programas de atención a adultos mayores: i) los centros de atención de 365 días del año, con dos centros gerontológicos en la CDMX; y, ii) dos casas Hogar para ancianos en Morelos y Oaxaca. No se conoce específicamente ni a cuánta población atienden, ni los recursos que a ello asigna.

Por su parte, el INAPAM cuenta con una base de datos (de fecha enero-marzo, 2018) de espacios de cuidado por entidad federativa, la cual ofrece información heterogénea que parecería parcial, no presenta datos sobre capacidad de atención, horarios, costos y contacto, incluso en muchos casos la localidad, como consecuencia de la falta de sistematización y presentación asequible de la propia información.

[49] Informe de Autoevaluación del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia correspondiente al ejercicio fiscal 2017. DIF Nacional. Disponible en http://sitios.dif.gob.mx/transparencia/planes_programas_informes/documentos/InformeActividades_Ene-Dic2017.pdf Fecha de consulta: 21 de septiembre de 2018.

Aun así entre la información recabada, por dar un panorama muy general con las reservas referidas, de la oferta para este segmento de la población, señala que se cuenta con: 488 Albergues, 1020 casas de día y 256 residencias de día[50].

La información, aunque se asume parcial, denota la escasa presencia del Estado en la corresponsabilidad que le atañe respecto a la provisión de cuidados para este grupo de población.

Por lo que respecta a las personas en condición de discapacidad, no se encontraron programas específicos de cuidado para atender a esta población. Escasamente se sabe que el DIF es quien otorga rehabilitaciones.

[50] Registro de instituciones de atención a las personas adultas mayores, abril - julio, 2018. INAPAM. Disponible en https://www.gob.mx/inapam/acciones-y-programas/albergues-y-residencias-diurnas-inapam Fecha de consulta: 21 de septiembre de 2018; e INEGI, Censo de alojamientos de asistencia social. Con base en el directorio integrado DIF, INDESOL, INMUJERES y la Red Nacional de Refugios (RNR). Disponible en http://www3.inegi.org.mx/rnm/index.php/catalog/217 Fecha de consulta: 21 de septiembre de 2018.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

La corresponsabilidad del Estado en la generación de bienestar de la población en México en materia de cuidado **es incipiente** si se analiza desde el planteamiento de la economía del cuidado, disciplina que, en concordancia con el marco de derechos humanos, centra su ámbito de estudio en la vida de las personas antes que en los intereses económicos.

Es importante recordar que la corresponsabilidad es entre las familias, el Estado y el mercado, quienes son los agentes responsables de la generación de bienestar a la población. Cuando uno o varios de los agentes no cumplen con su responsabilidad, es otro agente quien se responsabiliza de realizar las tareas, ya que como se ha dicho, son trabajos necesarios para el sostenimiento de la vida. De modo que si el Estado no cumple con sus responsabilidades, son las familias y las mujeres quienes tendrán que realizar dicho trabajo de cuidado.

Es prioridad aclarar tres aspectos fundamentales para clarificar el estado del arte en que se encuentra el panorama del **trabajo de cuidado de personas** en México:

1. Desde el planteamiento de la economía feminista, tres ejes nodales integran el estudio de la agenda de cuidado **para comprenderlo de forma integral**: i) el trabajo de cuidado no remunerado, ii) el trabajo de cuidado remunerado, y iii) el trabajo remunerado. Es importante el estudio del trabajo del cuidado desde este marco analítico porque permite contextualizar la realidad de lo que sucede en la economía, siendo así que el trabajo de cuidado que impera a nivel mundial es el no remunerado, mientras que cuando este trabajo se remunera se hace en el contexto tanto del trabajo no remunerado, como del empleo de cada país, por lo que es necesario conocer cada uno de los 3 ejes (OIT: 2018).

2. Las **mujeres** continúan realizando la mayor parte del trabajo de cuidado de manera estructural, lo que significa que el uso de su tiempo está comprometido con este trabajo, el cual además en muchos casos es no remunerado, lo que hace fundamental contar con la corresponsabilidad del Estado para cubrir las necesidades de cuidado de todas aquellas poblaciones que lo requieren para subsistir (OIT: 2018).
3. La mayor parte de las políticas de cuidado del Estado para atender a las poblaciones dependientes que aquí se estudian, **no se gestaron** como políticas públicas de cuidado como tal, con pocas excepciones como los espacios de cuidado para infantes de 0 a 2 años 11 meses. En tanto que otros de los programas aquí estudiados se ejecutan bajo objetivos diferentes, como es el caso de las Escuelas de Tiempo Completo que tienen el objetivo de fortalecer la enseñanza aprendizaje de niñas y niños. Tampoco se gestaron de origen en la lógica de la corresponsabilidad tripartita que plantea la economía del cuidado entre el Estado, el mercado y las familias, ni tienen entre sus objetivos centrales reducir a las mujeres las cargas de trabajo no remunerado. Sino que su foco de acción está en la atención a las diferentes poblaciones en el marco de la política social.

El **objetivo** del presente estudio fue identificar las bases económicas y presupuestales de la corresponsabilidad del Estado mexicano en el trabajo de cuidado, partiendo de que en México 34.6% de la población es dependiente de cuidado. Más de una de cada 3 personas en México se encuentran entre los grupos estudiados como dependientes, requiriendo diferente intensidad de

trabajo de cuidado. A la fecha la mayor parte de las personas dependientes se encuentran entre los grupos de infancia, niñez y adolescencia (30% estricto).

Aunque en la actualidad las personas mayores de 75 años representan únicamente 3.5% de la población, quienes estudian el tema encuentran que la dinámica de la población deja ver que el país está en vías de envejecimiento, los grupos de mayores edades crecen de forma acelerada y se prevé la inversión de la pirámide poblacional como consecuencia del aumento de la esperanza de vida y el descenso generalizado de la mortalidad aunado al declive de la fecundidad. Como resultado se producen cambios demográficos sin precedentes, extraordinarios e intensos, con la última fase de la transición demográfica a completarse hacia el año 2050 (Partida: 2004)[51]. Este fenómeno obliga a reflexionar sobre cuáles serán las consecuencias de la transición demográfica en la distribución de trabajos de cuidado, así como el desafío que supone a las políticas públicas la corresponsabilidad del cuidado en esos momentos que se anticipan críticos.

Las principales conclusiones del presente estudio, analizadas por grupos de población dependiente señalan que:

1. La corresponsabilidad del Estado mexicano en el trabajo de cuidado visto a través de su presupuesto y del número de personas atendidas en lo correspondiente a la oferta de servicios de cuidado, se manifiesta como **escasa e insuficiente**. Es decir que no se encuentran los espacios de cuidado disponibles para atender a las personas que requieren cuidado y que así lo deseen, para de esta forma disminuir las cargas de trabajo de cuidado en los hogares (principalmente mujeres).
2. Las tareas de cuidado correspondientes a la primera infancia, que incluye los grupos de 0 a 2 años 11 meses y de 3 a 5 años 11 meses, se encentran cubiertas por la Seguridad Social y en caso de no contar con ello, por la Asistencia Social. Siendo así que el acceso a las guarderías del IMSS e ISSSTE está condicionado a tener madre trabajadora con empleo formal. En México, **la base de la injusticia** se encuentra en tener ligada la Seguridad Social al **empleo formal**.
3. La injusticia es grande dado que el IMSS es la institución que cuenta con más recursos para atender a los grupos de población ya referidos. El IMSS atiende 42% de los infantes entre 0 y 2 años 11 meses que asisten a un espacio de cuidado y realiza la mayor parte de su trabajo de cuidado en prestación indirecta o subrogada con un promedio anual de gasto por persona de $52,399.00. Mientras que, en servicios de prestación directa, que es el más alto entre todos los casos estudiados, eroga $127,075.00 por persona al año. El IMSS atiende además al 9% de las niñas y niños de 3 a 5 años 11 meses. Ver Cuadro resumen. En total la mitad de quienes asisten a un espacio de cuidado.

[51] Virgilio Partida (2004), citado en Rebeca Wong y César González, *Envejecimiento demográfico en México: consecuencias en la discapacidad*. Coyuntura demográfica. Núm. 1. 2011, p. 39.

Cuadro resumen
México: Población beneficiaria de servicios de cuidado por rango de edad
2018

Instituciones	Población a beneficiar de 0 a 2 años 11 meses	Participación porcentual	Población a beneficiar de 3 a 5 años 11 meses	Participación porcentual
Instituto Mexicano del Seguro Social				
Población beneficiaria por prestación directa	13,950	4	5,442	1
Población beneficiaria por prestación indirecta	131,303	38	42,418	8
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para Trabajadores del Estado				
Población beneficiaria por prestación directa	5,954	2	10,915	2
Población beneficiaria por prestación indirecta	4,386	1	4,714	1
Secretaría de Desarrollo Social				
Población beneficiaria	169,258	49	143,694	29
Secretaría de Educación Pública				
Población beneficiaria	20,953	6	290,039	58
Otros Centros de Desarrollo Infantil				
Centros de Desarrollo Infantil de la Secretaría de la Defensa Nacional	599	0	1,149	0
Centros de Desarrollo Infantil Navales	522	0	986	0
Centros de Desarrollo Infantil de Pemex	1,397	0	1,658	0
Total	348,322	100	501,015	100
Total de población por rango de edad	9,158,945		4,826,085	
% de participación de los espacios	---	4	---	10

Fuente: Elaboración propia con datos referidos en los cuadros anteriores de la presente investigación.

4. Las guarderías de prestación indirecta del IMSS y las de prestación directa del ISSSTE erogan un promedio anual de aproximadamente $52,000.00 por persona. Éste se podría considerar el gasto anual promedio por persona, ya que bajo este monto están cubiertos cerca de 50% de los infantes derechohabientes, cuyas madres pueden continuar laborando en su empleo. La información presentada parece manifestar que las mujeres que llevan a sus infantes a un espacio colectivo de cuidado, son quienes cuentan con empleo formal y seguridad social.
5. La asistencia social, en este caso SEDESOL a través del programa Estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras, es la institución que apoya a la población generando servicios de cuidado, bajo requisitos y condiciones mucho más laxas que los requerimientos de las guarderías, atendiendo a las madres trabajadoras que no cuentan con seguridad social, debido a que no tienen un empleo formal. Estas estancias atienden 49% de los infantes de 0 a 2 años 11 meses y 29% de los de 3 a 5 años 11 meses. Por lo que

resulta ser la instancia que atiende a mayor número de infantes con un costo promedio anual por persona de $13,006.00. Como se puede constatar, costo mucho menor que los de las guarderías que son espacios de cuidado de carácter contributivo.

6. Si se suman los espacios de cuidado por grupo de población dependiente y se compara con el total de la población de ese rango de edad, se encuentra lo que representa la población atendida. Así para el rango de edad de 0 a 2 años 11 meses, se cuenta con un total de espacios públicos de cuidado de 348,322 guarderías o estancias. Mientras que la población del rango de 3 a 5 años 11 meses atendida es de 9,158,945 infantes, lo que resulta en que sólo 4 % de estos infantes asiste a un espacio colectivo de cuidado. Lo anterior teniendo presente que los espacios aquí estudiados son únicamente los que cubren los recursos federales.
7. Para el rango de edad de 3 a 5 años 11 meses se cuenta con 501,015 espacios de educación preescolar, para atender a una población de 4,826,085 infantes, es decir 10% de la población. Este dato resulta difícil de entender dado que el nivel preescolar es obligatorio y la SEP reporta que 70% de las niñas y niños del rango de edad se encuentran asistiendo. Probablemente debido a que la educación en México se encuentra descentralizada, los otros espacios son generados a nivel estatal o municipal con recursos propios.
8. Dado que el preescolar es obligatorio e inicia de los 3 años en adelante, la Secretaría de Educación Pública es quien atiende a la mayor parte de las niñas y niños de esta edad, 58 % del total. No fue posible obtener un gasto promedio por persona anual convincente. Es preciso mencionar que el objetivo del preescolar no es el cuidado, ni la liberación de cargas de trabajo doméstico y de cuidado de las mujeres y únicamente cubre 4 horas al día.
9. Acerca de los otros espacios de cuidado para población de 0 a 6 años, como son los de PEMEX, Secretaría de la Defensa Nacional y Secretaría de Marina, sólo se obtuvo el número de infantes que asisten.
10. Para el siguiente grupo de población de 6 a 14 años, se cuenta con el programa de Escuelas de Tiempo completo como servicio de cuidado. La SEP es la responsable del programa y atiende a 3,641,321 niñas y niños con un gasto por persona anual de $3,088.00. Siendo 21,849,426 la población total del rango, se obtiene que 16.6% tiene acceso a escuelas de tiempo completo. La implementación del programa ha sido difícil. Como ya señaló cuenta con objetivos diferentes al cuidado, además se le solicita a la persona docente a cargo del grupo que permanezca con el mismo, a cambio de una compensación, las horas extras necesarias que cubre el programa.
11. Para los otros servicios de cuidado que ofrece el gobierno mexicano, como serían asilo, casas de día para adultos mayores y para personas con discapacidad, no se cuenta con suficiente información para hacer un análisis del nivel de corresponsabilidad del Estado. Los comedores populares señalan que atienden a 500,00 personas.

En México todo indica que **no son suficientes** los esfuerzos por instrumentar políticas públicas de cuidado para las poblaciones dependientes hasta aquí abordadas. Sin duda se precisa de una mayor intervención del Estado tanto para la creación de espacios públicos de cuidado, como para el diseño y operación de programas de cuidado. Igualmente necesario, es reflexionar sobre las distintas formas de interacción del Estado con los otros dos actores corresponsables del cuidado, en el entendido de que cuando uno de estos actores deja de asumir su corresponsabilidad uno de los otros la asume, generalmente las familias y al interior de ellas principalmente las mujeres.

Los insuficientes servicios de cuidado que otorga el Estado compromete la garantía de derechos y el ejercicio pleno de la ciudadanía tanto para las poblaciones dependientes, como también para quienes generan los cuidados (mujeres en su mayoría), como se ha reiterado a lo largo de este estudio.

A partir de la información disponible, con las dificultades ya citadas para su obtención, es posible aproximarse al déficit en la cobertura de servicios de cuidado por parte del Estado. Frente a estos datos aparece que la realidad del país con relación a los servicios de cuidado en la capital[52] y en las otras entidades federativas es completamente dispar. No sólo disminuye la cantidad de espacios de cuidado existentes para población de 0 a 6 años, sino que además la cantidad de población en esas edades es mucho mayor en los estados que en la capital, lo que hace que se alcancen déficits tan grandes.

Con relación a la población adulta mayor, no hay mayor información, ni existe transparencia en la poca existente. No obstante, se sabe que la incidencia de la pobreza es elevada en la población de edad avanzada, a ello se suma que el envejecimiento no se vive de igual forma por mujeres que por hombres. En las áreas rurales las mujeres están más afectadas por la pobreza, este hecho sumado a condiciones de vida más desfavorables de las mujeres adultas mayores, las mantiene en situación de alta vulnerabilidad.[53] Se ha dicho también que las mujeres tienen mayor esperanza de vida, la mayoría no recibe ingresos por concepto de jubilación o pensión por no haber estado insertas al mercado formal de trabajo debido, principalmente, a su permanencia en la esfera privada cuidando del resto de quienes integran la familia nuclear y muchas veces la familia ampliada. Además, no se debe soslayar que los mandatos culturales de género permanecen presentes hasta esta etapa del ciclo de vida --con frecuencia crítica--, y muchas veces son las mujeres adultas mayores quienes continúan cuidando ante la ausencia del Estado, a costa de su propio derecho a ser cuidadas.

Se constata así la necesidad de políticas públicas de cuidado de largo aliento que permitan hacer frente a los inminentes cambios poblacionales que requerirán la atención diferenciada de demandas específicas y crecientes en materia de corresponsabilidad social.
En resumen, la oferta gubernamental de servicios de cuidado es deficitaria y muy heterogénea en cantidad de recursos asignados, lo que probablemente implica diferencias en la calidad de la atención, especialmente entre los servicios contributivos y aquellos que no lo son.

Propuestas para las políticas públicas de cuidado

Frente a estas conclusiones, la ausencia del Estado como generador de bienestar con políticas públicas de cuidado se hace evidente. De hecho, parte de la propuesta de la economía del cuidado es **hacer visible el trabajo de cuidado** al moverlo analíticamente del ámbito de lo privado y que se reconozca que es un problema público y no exclusivo de las mujeres, como sociocultural e históricamente se ha pretendido.

[52] Lucía Pérez Fragoso 2016, "Políticas laborales: insumos necesarios para su diseño", *El descuido de los cuidados. Sus consecuencias en seguridad humana y desigualdad laboral*. México, Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo y Consejo Económico y Social de la Ciudad de México, 2016.
[53] *Los adultos mayores en América Latina y el Caribe*. Datos e indicadores. Boletín. CEPAL. 2002, p. 27.

En sociedades donde la brecha de bienestar no se encuentra cubierta por el mercado laboral y se presentan altos niveles de pobreza y grandes desigualdades entre mujeres y hombres, es necesario que los **Estados otorguen servicios de cuidado** a la población, lo que implica un gasto público mayor y por lo tanto se requiere una cantidad también mayor de ingresos.

El Estado debe ampliar su oferta de servicios de cuidado, y debe hacerlo incluyendo un verdadero enfoque de cuidado para garantizar que dichos servicios estén diseñados desde su gestación para tal fin y no sólo se siga reproduciendo de manera inercial el diseño y organización de esos espacios. Mucha importancia reviste el nuevo diseño, ya que no se trata sólo de ampliar cobertura sino de mejorar ampliamente la calidad de los servicios. Ello en el entendido que las políticas de cuidado pueden ser por una parte la generación de servicios e infraestructura de cuidado, y por otra, las regulaciones de empleo (permisos, arreglos para responsabilidades familiares, etc.), además que interactúan con otras políticas, como son las macroeconómicas, laborales, protección social y migración.

El Estado también debe ampliar sus estrategias para ofrecer servicios de cuidado especialmente a la población que no cuenta con seguridad social. Como se demostró, hasta ahora se invierten muchos más recursos en las guarderías contributivas del IMSS que en las Estancias infantiles de SEDESOL. Es decir, se asignan más recursos para quienes cuentan con empleo formal, que para quienes se encuentran laborando en la informalidad, con la consiguiente profundización de las desigualdades.

Se requieren políticas de cuidado que no confronten a grupos de derechos (infancias, personas adultas mayores, mujeres en toda su diversidad y diferentes ciclos de vida), sino que se tomen en cuenta las demandas de cada grupo en su calidad de titulares de derechos, evitando en todo momento generar esquemas discriminatorios en razón del género. Es prioritario superar la mirada tradicional que concibe a las mujeres como las personas "idóneas" para generar trabajos de cuidado, y con ello exentar a los hombres de dicho trabajo de cuidado.

La OIT en su reporte de cuidado propone que el Estado intervenga en la **creación de empleos de cuidado**, principalmente en el sector educativo y en el de salud. En el sector educativo considera que la generación de empleos para atender a la población que se encuentra en edad preescolar es lo que generaría más empleos. (OIT: 2018)

Igualmente propone la implementación de políticas de cuidado **transformadoras** que garanticen derechos humanos, así como el empoderamiento y bienestar para quienes cuidan (con o sin pago) y para quienes son cuidados. (OIT: 2018)

Se plantea también la creación de **cooperativas de cuidado en las unidades habitacionales**, que permitan generación de empleos para las personas que se dedican al cuidado remunerado puedan contar con un empleo decente y digno, al tiempo que sean atendidas las personas dependientes de cuidado de diferentes edades, como infantes y personas adultas mayores para que gocen de la cercanía de la convivencia entre generaciones, además de las externalidades que se pueden generar. (Pérez Fragoso: 2016)

Dado que la problemática del cuidado es una problemática estructural, se requieren **soluciones económicas estructurales**. Es imperativo contar con espacios de cuidado de orden público,

donde las personas que así lo deseen, puedan contar con un apoyo que disminuya las cargas de trabajo doméstico y de cuidado, las cuales hasta ahora individualmente se resuelven en cada uno de los hogares. Se requieren entonces espacios de cuidado colectivo, para así contribuir a la erradicación de las desigualdades entre mujeres y hombres.

De la información aquí obtenida se desprende la necesidad de la creación de un **órgano regulador** de los servicios de cuidado, que sea colegiado y en el que participen las diversas instituciones que otorgan servicios de cuidado en cada una de sus modalidades. Hasta ahora los servicios entregados son muy heterogéneos, es necesario homologar la calidad de la atención otorgada, para lo cual se propone crear protocolos de atención. (Pérez Fragoso: 2016). Se requiere que las instituciones trabajen conjuntamente en la evaluación de los servicios de cuidado, así como en el diseño de las nuevas políticas de cuidado.

El presente ejercicio constituye sólo una primera aproximación a un diagnóstico de los servicios de cuidado en México. Se requiere un diagnóstico que conlleve **evaluación cualitativa**, ya que lo hecho hasta ahora no muestra la calidad de los servicios otorgados. Se necesita también la elaboración de diagnósticos específicos por grupos de población que requieren cuidado para afinar las propuestas concretas necesarias.

De diversa índole son las propuestas que se desprenden del estudio aquí realizado y son fundamentales tanto la exigencia de transparencia de la información, como la rendición de cuentas de los recursos asignados a los servicios de cuidado otorgados a la población.

Finalmente, es importante recordar que no habrá democracia hasta que se distribuya el trabajo de cuidado entre los diferentes agentes económicos y entre los integrantes de los hogares. (Tronto: 2013)

BIBLIOGRAFÍA

AMSTRONG, Pat. Las mujeres, el trabajo y el cuidado de los demás en el actual milenio. En *La economía invisible y diferencias de género. La importancia de medir y valorar el trabajo no remunerado*, OPS, CEPAL. Washington, OPS, 2008.

CÁMARA DE DIPUTADOS. *Ley General de Educación*. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lge.htm Fecha de consulta: 17 de septiembre de 2018.

CARRASCO, Cristina. (2014). La economía feminista: ruptura teórica y propuesta política. En Carrasco, C. *Con voz propia. La economía feminista como apuesta teórica y política*. Madrid, Los libros de viento sur, La oveja roja. 2014.

---------- (2010). ¿Conciliación? No, gracias. Hacia una nueva organización social. En Cooper, J. (Coord.) *Tiempos de mujeres en el estudio de la economía*. PUEG UNAM – UNIFEM. México.

CEPAL. (2007). Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Disponible en https://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/29489/dsc1e.pdf

----------. (2010) Undécima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Disponible en https://www.cepal.org/mujer/noticias/paginas/5/40235/ConsensoBrasilia_ESP.pdf

---------- (2013). Primera reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe. Disponible en https://www.cepal.org/celade/noticias/documentosdetrabajo/8/50708/2013-595-consenso_montevideo_pyd.pdf

----------. (2015). Guía operacional para la implementación y el seguimiento del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38935/1/S1500860_es.pdf

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL. *Medición de la pobreza*. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/288958/Mexico.pdf CONEVAL. Fecha de consulta: 10 de septiembre de 2018.

---------- Línea de bienestar mínimo - valor monetario en un mes determinado de una canasta alimentaria básica. Disponible en https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Preguntas-frecuentes.aspx Fecha de consulta: 17 de septiembre de 2018.

CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN. *Proyecciones de la Población de México 2010 – 2050*. Prospectiva demográfica. CONAPO. 2012.

ESQUIVEL, Valeria, Introducción: Hacer economía feminista desde América Latina en Esquivel, V. (Ed) (2012) *La Economía Feminista desde América latina. Una Hoja de ruta sobre los debates actuales en la región*. Santo Domingo, ONU Mujeres, 2012.

---------- (2011) *La economía del cuidado en América Latina: Poniendo a los cuidados en el centro de la agenda*. Serie Atando cabos, deshaciendo nudos. PNUD. El Salvador.

FEIM. (2010). El cumplimiento del consenso de Brasilia en América Latina y el Caribe, Análisis de la Sociedad Civil. Disponible en http://www.feim.org.ar/ConsensoBrasilia/Regional-esp.pdf

FOLBRE, Nancy y Jayoung Yoon, El cuidado de los niños: lo aprendido mediante encuestas sobre el uso del tiempo en algunos países de habla inglesa. En *La economía invisible y las desigualdades de género. La importancia de medir y valorar el trabajo no remunerado*. Washington DC, OPS, 2008.

INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. Disponible en https://www.gob.mx/issste/acciones-y-programas/estancias-para-el-bienestar-y-desarrollo-infantil Fecha de consulta: 21 de septiembre de 2018

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. Disponible en http://www.imss.gob.mx/servicios/guarderias/transparencia Fecha de consulta: 21 de septiembre de 2018

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA. *La discapacidad en México*. Datos al 2014. México, INEGI, 2014.

---------- Encuesta Intercensal 2015 INEGI, Encuesta intercensal 2015. Disponible en http://www.beta.inegi.org.mx/temas/estructura/ Fecha de consulta: 5 de septiembre, de 2018.

---------- Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2014. Disponible en http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/enadid/2014/ Fecha de consulta: 5 de septiembre, de 2018.

INSTITUTO NACIONAL DE SALUD PÚBLICA. *Dependencia funcional en adultos mayores*. Disponible en https://www.insp.mx/noticias/sistemas-de-salud/15-noticias-insp/evaluacion-y-encuestas15/1694-dependencia-funcional-en-adultos-mayores.html Fecha de consulta: 18 de septiembre de 2018.]

INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES. Sistema de Indicadores de Género. Disponible en http://estadistica.inmujeres.gob.mx/formas/panorama_general.php?menu1=10&IDTema=10&pag=1 Fecha de consulta: 10 de septiembre de 2018.]

INSTITUTO NACIONAL DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES. *Registro de instituciones de atención a las personas adultas mayores, abril – julio, 2018*. Disponible en https://datos.gob.mx/busca/dataset/registro-de-instituciones-de-atencion-a-las-personas-adultas-mayores Fecha de consulta: 17 de septiembre de 2018.]

INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN. *Panorama educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2016. Educación básica y media superior*. México, INEE, 2016.

MALDONADO, María de la Luz Martínez y Víctor Manuel Mendoza (Eds.), *Promoción de la salud de la mujer adulta mayor*. México, Instituto Nacional de Geriatría, 2015.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Convención de los derechos de las personas con discapacidad. Secretaría de las Naciones Unidas para la Convención de los derechos de las personas con*

discapacidad. http://www.un.org/spanish/disabilities/default.asp?id=618 Fecha de consulta: 18 de septiembre de 2018.]

---------- (1979). Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Disponible en: http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm

---------- (2015). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Disponible en http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente*. Ginebra, OIT, 2018.

PARTIDA, Virgilio (2004), citado en Wong R y César González, *Envejecimiento demográfico en México: consecuencias en la discapacidad*. México, Coyuntura demográfica. Núm. 1. 2011.

PASTOR, Roxanna, *et al. El desarrollo de niños y niñas menores de tres años*. Facultad de Psicología. México, UNAM. 2011.

Pensión Alimentaria para Personas Adultas Mayores de 68 Años, Residentes en la Ciudad de México. Disponible en http://www.tramites.cdmx.gob.mx/ts/759/0 Fecha de consulta: 24 de septiembre de 2018.

PÉREZ, Lucía, Políticas laborales: insumos necesarios para su diseño, en *El descuido de los cuidados. Sus consecuencias en seguridad humana y desigualdad laboral*. Consejo Económico y Social de la Ciudad de México. 2016.

---------- *Quién cuida en la ciudad. Oportunidades y propuestas en la Ciudad de México*. Santiago, CEPAL, 2016.

---------- *Quién cuida en la ciudad. Recursos públicos y necesidades de cuidado en la Ciudad de México*. Santiago, CEPAL, 2018.

PÉREZ, Amaia (2014). *Subversión feminista de la economía. Aportes para un debate sobre el conflicto capital – vida*. Madrid, Edición Traficantes de Sueños, 2014.

PICCHIO, Antonella, *Un enfoque macroeconómico "ampliado" de las condiciones de vida*. Presentado al taller internacional Cuentas nacionales de salud y género, OPS/FONASA. Santiago de Chile, 2011.

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL. *Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2018*. Secretaría de Desarrollo Social. DOF 30 diciembre, 2017. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5509819&fecha=30/12/2017 Fecha de consulta: 17 de septiembre de 2018.

---------- Padrón único de beneficiarios de desarrollo social Disponible en https://pub.sedesol.gob.mx/spp/resumenes/personasFisicas.jsp Fecha de consulta: 28 de septiembre de 2018.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. *Acuerdo número 348 por el que se determina el Programa de Educación Escolar*. Diario Oficial. 27 octubre 2004. https://www.dgespe.sep.gob.mx/public/normatividad/acuerdos/acuerdo_348.pdf Fecha de consulta: 14 de septiembre de 2018.

---------- *Conoce más sobre las escuelas de tiempo completo*. Disponible en https://www.gob.mx/sep/articulos/conoce-mas-sobre-las-escuelas-de-tiempo-completo Fecha de consulta: 18 septiembre, 2018

---------- *Educación secundaria*. Disponible en https://www2.sepdf.gob.mx/que_hacemos/secundaria.html Fecha de consulta: 22 de septiembre de 2018.

---------- *Estadística del Sistema Educativo*. Disponible en https://www.snie.sep.gob.mx/descargas/estadistica_e_indicadores/estadistica_e_indicadores_educativos_33Nacional.pdf Fecha de consulta: 18 de septiembre de 2018.

Reglas de operación del Programa Escuelas de Tiempo Completo para el ejercicio fiscal 2017. DOF: 27/12/2016 http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5467718&fecha=27/12/2016 Fecha de consulta: 21 de septiembre de 2018.

Reglas de Operación del Programa Pensión para Adultos Mayores, para el ejercicio fiscal 2018. DOF 28 diciembre, 2017. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/286744/ROP-PPAM.pdf Fecha de consulta: 27 septiembre, 2018.

Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2018. Disponible en https://www.gob.mx/prospera/documentos/acuerdo-por-el-que-se-emiten-las-reglas-de-operacion-de-prospera-programa-de-inclusion-social-para-el-ejercicio-fiscal-2018?idiom=es Fecha de consulta: 27 septiembre, 2018.

SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA. *Informe de Autoevaluación del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia correspondiente al ejercicio fiscal 2017. DIF Nacional.* Disponible en http://sitios.dif.gob.mx/transparencia/planes_programas_informes/documentos/InformeActividades_Ene-Dic2017.pdf Fecha de consulta: 21 de septiembre de 2018.

TRONTO, Joan, *Caring Democracy. Markets, Equality and Justice*. New York and London, New York University Press, 2013.

ANEXOS

Anexo 1. Pocas palabras y muchas preguntas acerca de los Anexos 10 y 13 del PEF 2018.

1. Se asume que la existencia de Anexos como parte del Presupuesto de Egresos de la Federación significa que los recursos allí establecidos son recursos **etiquetados**, es decir que solo se pueden gastar para el fin que fueron asignados. Pero, realmente ¿Cuál es su significado de los Anexos?

   De acuerdo con la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, los Anexos Transversales del Presupuesto de Egresos de la Federación es "donde concurren Programas Presupuestarios, componentes de éstos y/o Unidades Responsables, cuyos recursos son destinados a obras, acciones y servicios vinculados con el desarrollo de los siguientes sectores: Igualdad entre Mujeres y Hombres; Atención de Niños, Niñas y Adolescentes; Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas; Desarrollo de los Jóvenes; Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable; Programa de Ciencia, Tecnología e Innovación; Estrategia Nacional para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable de la Energía; Atención a Grupos Vulnerables; y los Recursos para la Mitigación de los efectos del Cambio Climático", y señala que el Presupuesto de Egresos de la Federación debe incluir previsiones de gasto para todos los anexos transversales.

2. Dicha ley también específica que los informes trimestrales integrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público así como la Cuenta Pública deben incluir la evolución del gasto previsto en dichos Anexos; sin embargo, estos informes sólo incluyen el avance presupuestal y el único caso que incluye más información es el Anexo 13 pues además reporta indicadores de resultados y acciones realizadas.

3. Se señala que el anexo para la igualdad existe desde 2008 y el de población indígena desde 2006.

4. Surgen muchas preguntas, entre ellas: ¿Existen Anexos para "clasificar" los recursos asignados por problemática? ¿Por grupos de atención? ¿Para facilitar "ver" juntos los recursos, pero no tienen ningún significado? Lo que sí es claro es que bajo cualquier definición, ni son todos los que están, ni están todos los que son.

5. Cuando en un anexo se encuentran consignados el 100% de los recursos de un programa, se comprende directamente, que es un programa que atiende específicamente una problemática. Pero, cuando se presenta en un anexo una determinada proporción de los recursos de un programa ¿qué significa? ¿Qué sólo esa cantidad se puede gastar para la población del anexo correspondiente?

   El en caso del Anexo 13 significa que mínimo esa cantidad debe ejercerse con enfoque de igualdad, pero en realidad eso no pasa. ¿Es un estimado de lo que se asigna a las personas destinatarias del anexo? Para el Anexo 13, no existe criterio oficial para clasificar determinada cantidad de cada programa presupuestario en el propio Anexo.

6. ¿Cómo se evalúa cuánto se gastó? Por lo que respecta al Anexo 13, no hay lineamientos específicos de evaluación de esos recursos y el único instrumento que podría ser fuente para ello es el anexo a los informes trimestrales y el de la Cuenta Pública denominado Ejercicio de los Programas Presupuestarios con Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, Presupuesto de Egresos de la Federación.

7. ¿Qué pasa si se gasta más que lo asignado? ¿Qué pasa si se gasta menos que lo asignado? De la observación de seis años del Anexo 13 y sus informes, no se ubica un caso que haya gastado más, ni se conoce uno donde haya habido consecuencias por haber gastado menos del presupuesto aprobado para la igualdad entre mujeres y hombres, salvo el posible señalamiento de ello por parte del Instituto Nacional de las Mujeres y/o la Comisión de Igualdad de Género de la H. Cámara de Diputados.

8. Una complicación más se presenta cuando se asignan diferentes proporciones a diferentes anexos ¿qué significa que de un programa como apoyo a la vivienda se asigne el 46% para la igualdad entre mujeres y hombres y 60% para Desarrollo de los Pueblos indígenas?

9. Llama la atención cómo una gran parte de los recursos asignados a programas establecidos en los Anexos 10 y 13 son, por orden de mayor cantidad de recursos: los asignados a pensión de adultos mayores (13.1 y 14 millones respectivamente), siguiendo en el Anexo 10 los recursos asignados a Prospera en diferentes rubros, mientras que en el Anexo 13 los segundos son los correspondientes a Guardería del IMSS (11 millones).

10. En el Anexo 10 se encuentran consignados los siguientes programas de cuidado:
    En SEDESOL
    - Programa de Estancias Infantiles para apoyar a las madres trabajadoras
    - Comedores comunitarios (abastecimiento y operación)

    En SEP
    - Educación inicial y Básica Comunitaria

11. En el Anexo 13 se encuentran asignados los siguientes programas de cuidado:
    IMSS
    - Servicio de Guarderías del IMSS

    En SEDESOL
    - Programa de Estancias Infantiles para apoyar a las madres trabajadoras

    En Salud
    - Programa de Estancias Infantiles para apoyar a las madres trabajadoras (Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia)
    - Apoyos para la protección de las personas en estado de necesidad (Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia)

12. Son notorias las ausencias de los programas de cuidado en ambos anexos. Si se sabe que los recursos destinados a programas de cuidado ayudan en la erradicación de las desigualdades entre mujeres y hombres, ¿sería importante que estuviesen consignados en el Anexo 13? ¿Qué criterios se deben utilizar para consignar los recursos en los anexos?

ANEXO II.1. Marco jurídico. Instrumentos internacionales y regionales sobre el cuidado

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) 1981

Entre las diversas agendas sobre discriminación que aborda la CEDAW, señala que las mujeres no pueden ser discriminadas por causas vinculadas a la maternidad, así como el reconocimiento de que la educación y el desarrollo durante la infancia exige de la responsabilidad compartida entre hombres y mujeres.

Entre los aspectos centrales de la CEDAW se encuentran dos líneas de pensamiento vinculadas a la agenda de cuidado. En principio señala que, para lograr la igualdad plena entre las mujeres y los hombres se requiere la modificación de las funciones que ambos han desempeñado tradicionalmente en la familia y la sociedad en conjunto, puesto que los patrones socioculturales contribuyen en las diversas manifestaciones de discriminación en contra de las mujeres. Y también es medular que se reconozca el aporte de las mujeres al bienestar de la familia y al desarrollo de la sociedad, para lo cual se requiere de su incorporación al ámbito laboral sin obstáculos que limiten su pleno desarrollo:

Los Estados parte adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, los mismos derechos;

A fin de impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad y asegurar la efectividad de su derecho a trabajar, los Estados parte tomarán medidas adecuadas para alentar el suministro de servicios sociales de apoyo necesarios para permitir que los padres combinen las obligaciones para con la familia, con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública, especialmente mediante el fomento de la creación y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños.

Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de El Cairo (1994)

La conferencia sobre población y desarrollo[54] se propuso impulsar un cambio estructural en el mundo, promoviendo una nueva estrategia para abordar los temas de población vinculados al desarrollo. Se colocaron en el centro las necesidades de las mujeres y los hombres de forma diferenciada, en lugar de proponer metas demográficas. Por ello, este instrumento vincula problemáticas específicas de grupos de población con el desarrollo sustentable. Por ejemplo: población joven, población adulta mayor, población rural, mujeres jóvenes, desarrollo rural, entre otros.

En el Capítulo IV. Igualdad y equidad entre los sexos y habilitación de la mujer, se retoma en el punto A. Mejoramiento de la condición de la mujer, la necesidad de que tanto mujeres como

[54] Programa de Acción de la Cuarta Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, Disponible en https://mg.mail.yahoo.com/?.src=neo&reason=bkt_myc#2308193484 Fecha de consulta: 18 de septiembre de 2018.

hombres participen de la vida productiva y reproductiva, que incluye la división de responsabilidades en la crianza de sus hijas e hijos y en el mantenimiento del hogar.

El instrumento reconoce que se requiere de los esfuerzos de los Estados parte para generar:

Políticas y programas que mejoren el acceso de la mujer a una vida segura y a recursos económicos, aligeren sus responsabilidades extremas con respecto a los quehaceres domésticos, eliminen los obstáculos jurídicos a su participación en la vida pública y despierten la conciencia social mediante programas de educación y de difusión de masas eficaces.

Por lo tanto, ya se establecía la necesidad de que los Estados parte tuvieran incidencia en las condiciones laborales de mujeres y hombres que tienen bajo su cuidado a infantes, a través de la promoción de:

Leyes y aplicación de programas y políticas que permitan a los empleados de ambos sexos organizarse para poder cumplir con sus responsabilidades familiares y laborales mediante horarios de trabajo flexibles, licencias para padres y madres, servicios de guardería, licencias de maternidad, facilidades para que las madres trabajadoras amamanten a sus hijas e hijos, seguro médico y otras medidas.

Un aspecto fundamental sugiere que debería asegurarse el goce de derechos similares a quienes trabajan en el sector informal en el que, como ya se ha dicho, las mujeres están sobre-representadas.

Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer Declaración de Beijing 1995

En la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, se amplió la discusión en torno a las dificultades que las mujeres enfrentan para acceder al estado de bienestar y el pleno ejercicio de derechos humanos, particularmente por ser las principales afectadas --comparativamente hablando entre mujeres y hombres-- por la pobreza, agudizada por las crisis económicas, el nulo reconocimiento de su participación económica y los fenómenos de desplazamiento. Ante las transformaciones de la economía mundial: "ya se observaba una pronunciada tendencia al creciente empobrecimiento de la mujer cuyo alcance varía de una región a otra […] la migración y los consecuentes cambios en las estructuras familiares han representado cargas adicionales para la mujer, especialmente para las que tienen a varias personas a su cargo"[55].

Por tanto, se plantea en el Apartado A. La mujer y la pobreza, que:

Las políticas macroeconómicas deben replantearse y reformularse para que respondan a esas tendencias. Esas políticas, dirigidas casi exclusivamente al sector estructurado, tienden además a obstaculizar las iniciativas de las mujeres y no tienen en cuenta las diferentes consecuencias que tienen en las mujeres y en los hombres.

[55] Plataforma de acción de Beijing, p. 47.

La igualdad de derechos, oportunidades y de acceso a los recursos, la distribución equitativa entre hombres y mujeres de las responsabilidades respecto de la familia y una asociación armoniosa entre ellos son indispensables para su bienestar y el de su familia, así como para la consolidación de la democracia.

Los planteamientos sobre la incorporación de los hombres como sujetos de intervención en la agenda de igualdad de género, han tenido un largo proceso de discusión, planteamientos que se hicieron en el punto 25 de dicho instrumento: Alentar a los hombres a que participen plenamente en todas las acciones encaminadas a garantizar la igualdad.

Plataforma de Acción de Beijing

La Plataforma de Acción de Beijing insta en el objetivo estratégico F.6., a fomentar la armonización de las responsabilidades de las mujeres y los hombres en lo que respecta al trabajo y la familia, aludiendo a las condiciones laborales de las mujeres y el nivel de ingresos: "…la cuarta parte de todos los hogares del mundo están encabezados por mujeres y muchos otros dependen de los ingresos de la mujer, aun cuando el hombre esté presente en el hogar." Aunado a ello, también se reconoce que las mujeres siendo cabeza de familia enfrentan la segregación salarial y ocupacional por razones de género. Por lo que se insta a los Estados parte a:

Adoptar políticas para asegurar la protección apropiada de las leyes laborales y los beneficios de la seguridad social a los empleos en jornada parcial y los empleos temporales, a los trabajadores estacionales y a los que trabajan en el hogar, para promover las perspectivas de carrera sobre la base de condiciones de trabajo que concilien las responsabilidades laborales con las familiares.

Consenso de Quito

(9 de agosto 2007, décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Comisión Económica para América Latina y el Caribe)

El Consenso de Quito ya no sólo habla del papel central de las mujeres en las labores del cuidado sino:

Reconoce el valor social y económico del trabajo doméstico no remunerado de las mujeres, del cuidado como un asunto público que compete a los Estados, gobiernos locales, organizaciones, empresas y familias, y la necesidad de promover la responsabilidad compartida de mujeres y hombres en el ámbito familiar.

Menciona además a los tres agentes de la corresponsabilidad en el trabajo de cuidado: Estado, mercado y las familias.

Asimismo, reconoce la importancia del valor económico y social del trabajo agrícola y de subsistencia no remunerado que realizan las mujeres rurales y campesinas, que tienen que reconocerse en la economía formal. En este contexto El Consenso de Quito propone:

La formulación de políticas y programas de empleo de calidad y seguridad social e incentivos económicos que garanticen el trabajo decente remunerado a mujeres sin ingresos propios, en igualdad de condiciones con los hombres, para asegurar en la región su autonomía y el ejercicio pleno de sus derechos.

La formulación y aplicación de políticas de Estado que favorezcan la responsabilidad compartida equitativamente entre mujeres y hombres en el ámbito familiar, superando los estereotipos de género, y reconociendo la importancia del cuidado y del trabajo doméstico para la reproducción económica y el bienestar de la sociedad como una de las formas de superar la división sexual del trabajo.

El desarrollo de instrumentos que midan periódicamente el trabajo no remunerado que realizan mujeres y hombres como las encuestas de uso del tiempo, incorporando sus resultados al sistema de cuentas nacionales y el diseño de políticas económicas y sociales.

La adopción de medidas económicas, sociales y culturales encaminadas a que los Estados asuman la reproducción social, el cuidado y el bienestar de la población como un objetivo central de la economía y responsabilidad pública indelegable.

Consenso de Brasilia

(16 de julio 2010, décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Comisión Económica para América Latina y el Caribe).

Este Consenso comienza a plantear el cuidado como un derecho para todas las personas en la noción de una prestación compartida entre el Estado, el sector privado, la sociedad civil y los hogares, así como entre hombres y mujeres.

Se insta a los Estados parte a adoptar políticas que establezcan o amplíen licencias parentales, así como otros permisos de cuidado de hijas e hijos, con el objetivo de contribuir a la distribución de tares de cuidado entre hombres y mujeres en la lógica de la corresponsabilidad, incluyendo permisos de paternidad irrenunciables e intransferibles.

Finalmente para fortalecer la ciudadanía de las mujeres se propone el aumento de la inversión pública en la seguridad social, para abordar:

En forma integral las demandas específicas de cuidado y protección social que requieren las mujeres en situaciones relacionadas con la enfermedad, la discapacidad, el desempleo y los ciclos vitales, especialmente la infancia y la vejez.

En el Consenso de Brasilia se refuerza la aseveración del conocimiento generado desde la economía feminista, con relación a que:

El trabajo doméstico y de cuidado no remunerado constituye una carga desproporcionada para las mujeres y en la práctica es un subsidio invisible al sistema económico, que perpetúa su subordinación y explotación.

Es decir, que el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado que realizan estructuralmente las mujeres genera y sostiene las condiciones para el desarrollo del sistema económico. Asimismo, se retoma el señalamiento de instrumentos que le anteceden con relación a conquistar mayor autonomía económica e igualdad en el ámbito laboral.

Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo

(15 agosto, 2015)

El Consenso de Montevideo[56] es el instrumento regional de mayor vanguardia, define derechos nuevos como los derechos sexuales y el derecho al cuidado. Además se articula con el cumplimiento regional para la Agenda 2030 y cuenta con una guía operacional de implementación y seguimiento. Asimismo, insta a los Estados parte a adoptar medidas prioritarias por rubros poblacionales y temáticos, en materia de cuidado:

Para el apartado C. Envejecimiento, protección social y desafíos socioeconómicos, se reconoce que el aumento de la población de personas mayores también incrementa la demanda de cuidados por razones de salud y no hay suficiente infraestructura y servicios institucionales para atender de manera que los Estados están transfiriendo esta responsabilidad a los hogares y provocando situaciones de mayor vulnerabilidad y sobrecarga en las labores asumidas tradicionalmente por las mujeres. También establece la formulación y ejecución de políticas, planes y programas públicos --a todos los niveles político administrativos-- para que consideren la evolución de la estructura por edades, en particular el envejecimiento de la población, y las oportunidades y desafíos asociados a esta evolución en el mediano y largo plazo.

También es necesario ampliar los sistemas de protección y seguridad social, con perspectiva de género, incorporando a las mujeres que han dedicado sus vidas al trabajo productivo, trabajadoras domésticas, mujeres rurales y trabajadoras informales.

Sobre el apartado E. Igualdad de Género, insta a los Estados parte a desarrollar y fortalecer las políticas y servicios universales de cuidado que estén basados en los estándares más altos de los derechos humanos, con perspectiva de igualdad de género y generacional, que promuevan la prestación en la lógica de la corresponsabilidad. De manera particular señala:

Incrementar el acceso de los hombres, incluidos niños, adolescentes y jóvenes, a la información, la consejería y los servicios de salud sexual y salud reproductiva y promover la participación igualitaria de los hombres en el trabajo de cuidados, a través de programas que sensibilicen a los hombres respecto a la igualdad de género, fomentando la construcción de nuevas masculinidades.

Aspecto fundamental es garantizar la corresponsabilidad del Estado, el sector privado, la comunidad, las familias, las mujeres y los hombres en el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, integrando el cuidado en los sistemas de protección social, mediante prestaciones, servicios, beneficios que maximicen la autonomía y garanticen los derechos, la dignidad, el bienestar y el disfrute del tiempo libre para las mujeres.

[56] El Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo. Disponible en https://www.cepal.org/es/publicaciones/21835-consenso-montevideo-poblacion-desarrollo Fecha de consulta: 27de septiembre de 2018.

Considerar la medición de la economía del cuidado a través de encuestas especializadas y la formulación de cuentas satélites del trabajo no remunerado y su incorporación en el sistema de cuentas nacionales.

Relacionado con este punto es relevante mencionar que México es un país que se considera a la vanguardia en cuanto a generación de información estadística de género con diversos instrumentos como la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo y Encuesta Laboral de Corresponsabilidad Social. Por ello es prioritario que todos estos instrumentos se mantengan con el carácter de prioridades nacionales y avanzar en la incorporación de la perspectiva de género en las encuestas que aún no la contemplan.

En la sección F que señala la migración internacional, menciona la necesidad de estrategias globales que protejan los derechos de las personas migrantes considerando:

La participación diferenciada de hombres y mujeres y la transnacionalización del cuidado, entre otros aspectos.

Agenda 2030

México ha contraído diversos compromisos internacionales que se encuentra obligado a cumplir. En particular, a partir de la Agenda 2030 debe reportar de manera transversal la implementación de la igualdad de género en todos los sectores, aunque tiene el Objetivo 5 concretamente para la igualdad de género. Este marco normativo incide directamente en el ejercicio y garantía de los derechos humanos de mujeres y hombres de todas las edades y en todas las formas de diversidad humana.

Recomendaciones del Comité para el seguimiento de la CEDAW al Estado mexicano

El Comité de CEDAW es el órgano de expertas independientes que le dan seguimiento a su aplicación en los Estados parte, a través de informes periódicos donde emiten recomendaciones a cada uno. Como ya se mencionó al inicio de este capítulo la CEDAW plateó en su origen la relevancia de que los Estados parte incidieran para que las mujeres puedan acceder al mercado laboral sin los obstáculos que representan las labores de cuidado, en ese momento sobre todo, para el cuidado de la infancia. Sin embargo, ante la ausencia de políticas de Estado que atiendan la problemática, el Comité ha hecho recomendaciones al respecto en distintos periodos.

En el caso de México, en los informes del Comité de seguimiento a CEDAW 7 y 8 de 2012 se hicieron recomendaciones vinculadas a la seguridad social, las prestaciones, el trabajo no remunerado y la paternidad. Los principales ámbitos de preocupación y recomendaciones estuvieron en el Empleo, en el cual se observó las prácticas discriminatorias contra la mujer en este ámbito:

La práctica de someter a las embarazadas a condiciones de trabajo difíciles o peligrosas para forzarlas a renunciar al empleo; la brecha salarial entre mujeres y hombres y que el 56,6 por ciento de la población trabajadora femenina se desempeñe en el sector de trabajo no estructurado y, por consiguiente, no tenga acceso a las prestaciones de seguridad social; las desigualdades en las condiciones laborales de quienes hacen trabajo doméstico, el 99

por ciento son mujeres, ya que sufren discriminación en la remuneración, los horarios de trabajo y las prestaciones.

Se recomienda en este informe la revisión del marco jurídico de protección social para:

Formular una política integral que asegure a las trabajadoras domésticas acceso en pie de igualdad a una remuneración y tratamiento iguales por trabajo de igual valor, con inclusión de prestaciones, así como acceso en pie de igualdad a la seguridad social y a condiciones de trabajo seguras.

La ratificación del Convenio núm. 156 de la OIT sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, y el Convenio núm. 189 sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos.

Un ámbito importante que abarcó las recomendaciones concernientes a La familia y las relaciones matrimoniales fueron sobre:

La adopción de las medidas legislativas necesarias para reconocer los bienes tangibles e intangibles, como la pensión y las prestaciones del seguro, como parte de los bienes gananciales que han de dividirse en caso de divorcio; el establecimiento de mecanismos de reparación que permitan tener adecuadamente en cuenta las disparidades económicas de los cónyuges debidas a la segregación de los sexos existentes en el mercado de trabajo y al mayor volumen de trabajo sin remuneración que realizan las mujeres, así como la aceleración de la adopción de la Ley General de Paternidad Responsable, así como la creación del registro público nacional de deudores alimentarios morosos.

En el último informe de recomendaciones de CEDAW en 2018 en el apartado sobre Estereotipos, el Comité recomienda al Estado mexicano que:

Adopte una estrategia general dirigida a las mujeres, los hombres, las niñas y los niños para superar la cultura machista y los estereotipos discriminatorios sobre las funciones y responsabilidades de las mujeres y los hombres en la familia y en la sociedad, y elimine las formas interseccionales de discriminación contra las mujeres.

Sobre el Empleo, El Comité observa con beneplácito los esfuerzos que está realizando el gobierno mexicano con el objetivo de promover la integración de las mujeres en el mercado de trabajo, como las reformas a la Ley Federal del Trabajo. Sin embargo, señala su preocupación por:

El bajo nivel de participación económica de las mujeres en el Estado, 44% frente al 78% de los hombres;

La distribución desigual del trabajo doméstico y asistencial entre las mujeres y los hombres y los breves períodos de licencia de paternidad, que obligan a muchas mujeres a aceptar empleos de bajos ingresos a tiempo parcial en el sector informal.

Ante estas problemáticas El Comité reitera las siguientes recomendaciones[57] al Estado mexicano:

[57] El Comité ya había realizado estas recomendaciones en el informe (CEDAW/C/MEX/CO/7-8 Párra.29).

Adopte medidas para aumentar el acceso de las mujeres al mercado de trabajo formal y promueva su empleo en sectores mejor remunerados tradicionalmente reservados a los hombres;

Vigile y haga cumplir las leyes de protección y promoción de las licencias de maternidad, aumente los incentivos para que los hombres ejerzan su derecho a la licencia parental y agilice la aprobación de la política nacional de cuidado para ofrecer servicios de guardería suficientes y adecuados.

Respecto a la sección sobre Empoderamiento económico y prestaciones sociales, El Comité señala su preocupación por:

El hecho de que el sistema de seguridad social no proteja adecuadamente a las mujeres por su participación en el trabajo asistencial no remunerado y porque muchas están empleadas en la economía informal.

El Comité recomienda al Estado mexicano que:

Fortalezca su estrategia nacional de reducción de la pobreza, prestando especial atención a los grupos más desfavorecidos y marginados de mujeres, en particular a las indígenas, entre otras;

Aumente el acceso de las mujeres al sistema nacional de seguridad social y elabore programas coordinados de protección social e indemnización destinados a las mujeres.

Mención particular es el apartado sobre Mujeres del medio Rural y Mujeres Indígenas. El Comité expresa su preocupación por:

Las mujeres de las zonas rurales, sobre todo las de comunidades aisladas, las indígenas y las afromexicanas, sigan afrontando formas interseccionales de discriminación.

ANEXO III. A. Medición multidimensional de la pobreza en México.

Para la medición multidimensional de la pobreza, el CONEVAL se basa en los siguientes indicadores: i) bienestar económico: ingreso a la línea de bienestar mínimo, ingreso inferior a la línea de bienestar[58]; y ii) derechos sociales: rezago educativo, carencia por acceso a servicios de salud, carencia por calidad y espacios de la vivienda, carencia por acceso a servicios básicos en la vivienda, carencia por acceso a la alimentación.

De ello, se considera que una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene carencia de uno o dos de los anteriores indicadores y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias. En tanto que una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene carencia de tres o más indicadores y se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo. Las personas en esta última situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicaran por completo a la adquisición de alimentos, no podrían adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana. Ahora bien, entre estas dos categorías se encuentran las personas en pobreza moderada, quienes siendo pobres, no son pobres extremas. La incidencia de pobreza moderada se obtiene al calcular la diferencia entre la incidencia de la población en pobreza menos la de la población en pobreza extrema.[59]

[58] Las líneas de la pobreza multidimensional se definen como: Línea de bienestar - valor monetario de una canasta alimentaria y no alimentaria de consumo básico. Línea de bienestar mínimo - valor monetario en un mes determinado de una canasta alimentaria básica. Disponible en https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Preguntas-frecuentes.aspx Fecha de consulta: 17 de septiembre de 2018.

[59] Medición de la pobreza. CONEVAL. Disponible en https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx Fecha de consulta: 10 de septiembre de 2018.

ANEXO III. B. Espacios de cuidado para la población dependiente de 0 a 5 años 11 meses.

Espacio de cuidado	Servicio educativo	Edades de la población que atiende	Horario de atención	Acceso a mujeres y hombres	Otras características
CENDI	Educación inicial en modalidad escolarizada.	45 días a 2 años 11 meses.	Matutino: 7:30 a 16:00). Vespertino: 13:00 a 20:00 horas. Continuo: 7:30 a 20:00 horas.	Madres y padres trabajadores.	Cuentan con servicios de atención médica, psicológica, trabajo social y comedor.
CEI	Asistencia educativa en modalidad escolarizada.	45 días a 2 años 11 meses.	3 a 5 horas diarias de acuerdo con las necesidades de la familia y la comunidad.	Madres que vivan en comunidades urbano marginadas de la Ciudad de México que no gocen de prestaciones laborales.	También atienden en servicio mixto en un horario de 8 horas que incluye alimentación.
CONAFE	Educación inicial.	0 a 3 años 11 meses.		Madres, padres y/o cuidadores, así como mujeres embarazadas que habitan en comunidades rurales e indígenas con alta y muy alta marginación.	El modelo contempla la participación de la comunidad (madres, padres, cuidadoras/es, mujeres embarazadas). Se trabaja con voluntarias/os de la comunidad que actúan como promotores educativos.
SEP/Jardines de niños	Educación preescolar obligatoria (como parte de la educación básica).	3 a 5 años.	4 horas diarias (a partir del ciclo escolar 2016 – 2017).	Madres y padres (población en general).	Atiende a la población en tres modalidades: general (67%), indígena (11%) y comunitaria (22%).

DE CARÁCTER CONTRIBUTIVO					
IMSS	Guardería	43 días de nacido hasta 4 años cumplidos.	Durante la jornada laboral de la persona asegurada.	Madres trabajadoras. Padres trabajadores viudos o divorciados que por orden judicial: i) tengan la custodia de sus hijas(os); o, ii) ejerzan la patria potestad y custodia de la persona menor de edad.	Incluye atención a infantes con discapacidad leve o no dependiente y con discapacidad moderada.
ISSSTE	Estancias de bienestar y desarrollo infantil (EBDI)	Lactantes: 60 días de nacidos a 1 años 6 meses. Maternales: 1 año 7 meses a 2 años 11 meses. Preescolar: 3 años hasta un día inmediato anterior a cumplir 6 años de edad o hasta que concluya el ciclo del servicio.	No disponible	Madres trabajadoras. Por excepción, padres trabajadores divorciados, viudos o que por cualquier otra circunstancia tengan a su exclusivo cargo la custodia legal de la persona menor.	

ANEXO III. C. México: Características de los principales espacios de cuidado para personas adultas mayores, INAPAM. 2018.

Espacio	Descripción	Requisitos	Ubicación	Costo
Residencias de día	Las residencias de día que son estancias temporales diurnas para personas de 60 años y más que se valen totalmente por sí mismas y que no cuentan con los recursos económicos suficientes o que se encuentran solas y desean socializar con personas de su misma edad.	i) Tener 60 años o más. ii) Contar con tarjeta del INAPAM. iii) Valerse física y mentalmente por sí misma (o).	• 6 en la Ciudad de México. • 1 en Jerez, Zacatecas.	El servicio considera una cuota de recuperación mensual que se determina mediante un estudio socioeconómico.
Albergues	Espacios donde se atiende de manera integral, las 24 horas del día, los 365 días del año, a las personas adultas mayores que requieren servicios de estancia prolongada.	i) Tener 60 años o más. ii) Contar con Tarjeta INAPAM. iii) Expresar su deseo de ingreso. iv) Valerse física y mentalmente por sí misma (o).	• 4 en la Ciudad de México • 1 en Guanajuato, Gto. • 1 en Tuxtepec, Oax.	El servicio considera una cuota de recuperación mensual que se determina mediante un estudio socioeconómico.

		v) No contar con enfermedades psiquiátricas o infecciosas que pudieran poner en riesgo a los demás usuarios y al personal. vi) De preferencia contar con una persona responsable.		
Clubes	Espacios comunitarios donde se reúnen e interactúan personas de 60 años y más.	S/I	En las 32 entidades federativas, básicamente en áreas urbanas.	Suponen cuotas de recuperación trimestral para los distintos cursos y talleres, pero el monto no está especificado.

ANEXO III. D. Características generales de la población en condición de discapacidad.

La población en condición de discapacidad en México en 2014, de acuerdo con la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica, ENADID, ascendía a 7,199,404 personas con una prevalencia nacional del 6%: 3.842 millones mujeres, 3.341 millones hombres. De esta población 47.3% son personas mayores de 60 años y de aquí 6 de cada 10 personas con discapacidad son mujeres, condición ligada a la esperanza de vida femenina[60]. Para el rango de edad propuesto en el presente estudio, 15 a 59 años, la población con discapacidad era para el mismo año de 3,144,265 personas: 1.614 millones mujeres, 1.530 millones hombres.

La distribución porcentual con base en el total de población en condición de discapacidad de 15 a 59 años al interior de cada entidad federativa, muestra sus mayores concentraciones en Baja California (52.7), Estado de México (51.2) y Baja California Sur (48.2).

Como ya ha sido dicho, el tipo de discapacidad, y en no pocos casos la suma de discapacidades, además de la edad de la persona, determinan significativamente la carga de trabajo de cuidado para las personas que cuidan, no sólo cuantitativa sino cualitativamente. Según la distribución porcentual de la población en condición de discapacidad, la mayor prevalencia se presenta en la dificultad (mucha dificultad o no pueden hacerlo) para "Ver (aunque use lentes)", 5 de cada 10 personas, y en "Caminar, subir o bajar usando sus piernas", 4 de cada 10 personas, condición que aumenta a partir de los 30 años hasta llegar a 6 de cada 10 personas de 50 a 54 años. (Cuadro A.1)

[60] La discapacidad en México. Datos al 2014. INEGI. 2016. P. 22

Cuadro A.1

México: Población con discapacidad de 15 a 59 años, por grupo quinquenal de edad, y su distribución porcentual según tipo de discapacidad. 2014

		Tipo de discapacidad - %							
Rango de edad/ años	%	Caminar, subir o bajar usando sus piernas	Ver (aunque use lentes)	Mover o usar sus brazos o manos	Aprender, recordar o concen-trarse	Escuchar (aunque use aparato auditivo)	Bañarse, vestirse o comer	Hablar o comu-nicarse	Problemas emociona-les o mentales
15 a 19	3.3	32.6	47.0	19.0	33.7	16.8	16.0	30.5	26.1
20 a 24	3.2	29.4	45.6	19.4	31.6	17.6	16.0	28.6	28.7
25 a 29	2.9	34.6	40.6	15.9	28.8	21.5	17.3	26.0	29.5
30 a 34	3.1	38.3	47.0	20.6	30.2	19.1	16.1	21.9	26.8
35 a 39	4.2	46.7	44.3	21.9	27.7	21.5	16.2	20.2	25.4
40 a 44	5.2	52.1	51.0	27.4	27.2	22.0	13.2	14.6	23.4
45 a 49	6.1	53.0	63.0	25.0	31.4	22.2	12.5	11.8	19.2
50 a 54	7.6	63.6	63.0	30.2	34.4	25.8	13.7	10.4	18.2
55 a 59	8.2	66.1	66.2	36.7	36.4	29.0	16.1	10.1	15.3

Nota: La suma de los porcentajes es mayor a 100 ya que una persona puede tener más de un tipo de discapacidad.
Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica, ENADID, 2014.

Destaca que este tipo de mediciones no registran actividades del trabajo de cuidado como asistir parcial o totalmente a las personas con discapacidad para hacer uso del servicio sanitario o bien cambio de pañales, movilización de la cama a la silla de ruedas o viceversa –o en la misma cama–, administración de medicamentos diurnos y nocturnos, preparación de comida especial, cuidado nocturno, acompañamiento y contención emocionales, traslados a consultas médicas y/o rehabilitación o estudios, entre otros. De modo que si bien la información oficial es sin duda valiosa como piso mínimo de análisis, dista mucho de dar cuenta de la dimensión del trabajo de cuidado de personas en condición de discapacidad.

De acuerdo con la Organización Panamericana de la Salud y la CEPAL "El cuidado de enfermos […] discapacitados [y personas con discapacidad] en el hogar representa, por una parte, una liberación de recursos hospitalarios y, por otra, un desplazamiento del trabajo y las responsabilidades hacia los familiares que tienen que hacerse cargo prácticamente —sobre todo en los niveles socioeconómicos bajos— de la totalidad de los cuidados, velando por la salud y trasladando al enfermo [o a la persona con discapacidad] a los centros de atención cuando su estado se agrava [o es necesario]"[61]. El desplazamiento del trabajo de cuidado se hace primordialmente hacia las mujeres, quienes se asumen en el rol de cuidadoras principales o primarias y están sujetas a prolongadas jornadas de trabajo de cuidado directo a la persona con

[61] *La economía invisible y las desigualdades de género. La importancia de medir y valorar el trabajo no remunerado*. Organización Panamericana de la Salud. Washington. 2008, p. 180.

discapacidad, el cual compaginan con el resto de las tareas de cuidado no remunerado al interior de la familia. Están sujetas a rutinas sistemáticas y desgastantes que con frecuencia desembocan en cansancio físico y depresión.

En ese sentido, información generada por la ENUT 2014 refleja que el número de horas cuidados especiales a integrantes del hogar por enfermedad crónica, temporal o discapacidad es en promedio de 26.6 horas/semana en el caso de las mujeres y de 14.8 en el de los hombres. Llama poderosamente la atención que, de acuerdo con la misma fuente, para la población indígena las horas/semana promedio son de 26.1 para las mujeres y 16.4 para los hombres.

A estas condiciones suma el aumento de la esperanza de vida que, por tanto, repercute directamente en el número de años de vida con discapacidad. Habrá entonces de tomarse en cuenta que en el presente estudio no se incluye a la población de 60 años y más, cuando los efectos de la edad y la condición de discapacidad se tornan aún más apremiantes.

Por lo que respecta a la participación económica de la población con discapacidad, se sabe que está determinada por el tipo y grado de discapacidad y, de acuerdo con la CEPAL, por la respuesta del entorno a cada una de estas personas. En 2014, con base en la ENADID, las personas con dificultades severas o graves para ver, escuchar, y para caminar, subir o bajar usando sus piernas, son quienes más participaron en actividades económicas: 39.9, 35.0 y 32.4%, respectivamente.

En el mismo año de cada 100 personas con discapacidad residentes en México, 60 no participaban en actividades económicas y más de 72 de cada 100 mujeres con esta condición no realizaba actividad económica. Una mirada a la distribución por sexo de la PNEA de las personas con discapacidad, evidencia, aun en esta condición de vida, que los mandatos sociales y culturales de género persisten en la instalación tradicional de la división sexual del trabajo: casi 62 de cada 100 mujeres se dedican a quehaceres del hogar, en tanto que quienes acceden a pensión o jubilación por haber estado insertos en la esfera pública y el mercado de trabajo formal son principalmente los hombres, 26 de cada 100, en comparación con las mujeres de quienes únicamente poco más de 6 de cada 100 tienen acceso a alguna de estas prestaciones.

Por lo que respecta a la población indígena, la ENADID 2014 refiere poco más de 6.8 millones de hablantes de una lengua indígena en el país. La condición de discapacidad de esta población se sitúa en 7.1%, poco más de un punto porcentual que la del total de la población (6%), es decir 484 mil son personas indígenas con discapacidad: 248 mil mujeres y 236 mil hombres.

ANEXO III. E. Programas del DIF para la población en situación de discapacidad.

a. Programa de Apoyos para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad, Subprograma de Apoyos a Personas en Estado de Necesidad, dirigido a Personas en estado de vulnerabilidad social como niñas, niños y adolescentes, adultos con discapacidad y adultos mayores con enfermedades propias de su edad. Para ingresar al programa la persona interesada deberá presentar solicitud mediante escrito libre y firmado de apoyo directo económico temporal o apoyo directo en especie, o bien de atención especializada. Para el apoyo a la población con discapacidad, el apoyo económico temporal está dirigido a capacitación en instituciones públicas o privadas, siempre y cuando éstas últimas cuenten con programas sociales.

El apoyo en especie, consta de apoyo de transportación para: i) atención médica en la Ciudad de México, requiere hoja de alta hospitalaria o resumen o constancia médica; ii) retorno a su lugar de origen desde la Ciudad de México, requiere de oficio emitido por una instancia gubernamental; iii) traslado de ambulancia o pasaje aéreo, para lo cual se debe presentar prescripción médica que avale la solicitud; y, iv) apoyo de gastos funerarios, requiere certificado o acta de defunción, previa verificación del lugar de residencia de la persona fallecida en los estados de la República.

Para el tercer apoyo, de atención especializada, es necesario presentar de acta de nacimiento y firma de carta de consentimiento, libre, voluntario y de compromiso que establezca la corresponsabilidad y prevenga el abandono de la atención.

b. Trámite de primera cita para servicios de rehabilitación integral para personas con discapacidad o en riesgo potencial de presentarla. Puede ser llevado a cabo por la persona interesada, madre, padre, o tutor o tutora. **Está dirigido a personas que** presente síndromes dolorosos, parálisis facial, enfermedades causantes de discapacidad transitoria o permanente por alteraciones neurológicas, musculares, óseas, de audición, de lenguaje o de visión. **Tiene un costo que es** determinado de acuerdo a estudio socioeconómico. En términos generales la consulta médica oscila entre $34.00 y $204.00, y las sesiones de terapia entre $16.00 y $102.00. **Este trámite tiene un plazo máximo de resolución** de uno a dos días.

c. Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria. **Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables. Su objetivo se centra en** contribuir a la seguridad alimentaria de los sujetos en condiciones de riesgo y vulnerabilidad, mediante la entrega de apoyos alimentarios diseñados con base en los Criterios de Calidad Nutricia y acompañados de acciones de orientación alimentaria, aseguramientos de la calidad y producción de alimentos. Su **población objetivo la constituyen** grupos de riesgo, sujetos de asistencia social alimentaria, preferentemente niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, mujeres en periodo de lactancia, personas con discapacidad, adultos mayores y personas vulnerables por ingresos.

De acuerdo a los Lineamentos de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria, cada Sistema Estatal DIF (SEDIF) cuenta con Reglas de Operación que establecen los criterios de

selección de personas o familias a partir de su situación de vulnerabilidad, por lo que la población en general deberá solicitar su incorporación al programa de su interés al DIF estatal.

d. Centros de Rehabilitación. Tienen por objetivo la atención a la población en condición de discapacidad y en riesgo potencial de presentarla, así como a sus familias; se realiza a través del Programa de Prevención, Rehabilitación e Inclusión social de las Personas con Discapacidad y sus Familias. El DIF Nacional cuenta con centros de rehabilitación que buscan mejorar la calidad de vida a través de la atención de rehabilitación integral para favorecer la inclusión educativa, laboral y social. No se cuenta con más información.

e. Agencias de Integración laboral para personas con discapacidad, las cuales operan con el objetivo de ampliar la cobertura de atención en capacitación y empleo. No se cuenta con mayor información

Si bien el en mayo de 2005 se aprobó la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, instrumento que reconoce a las personas con discapacidad y sus derechos y mandata el establecimiento de políticas públicas, no debe dejar de señalarse que los programas y mecanismos de información del Estado sobre la población en condición de discapacidad son muy pocos, y las acciones y programas no necesariamente atienden la verdadera demanda de la población con discapacidad. Muestra de ello es que el Censo de Alojamientos de Asistencia Social 2015 reporta únicamente 62 hospitales para personas con trastornos mentales o con discapacidad mental en todo el país.

El vacío de información sobre esta población, y aún más de la población indígena en condición de discapacidad, representa un reto en el diseño y operación de políticas públicas.

ANEXO IV. A. Centros de Desarrollo Infantil de la SEDENA, SEMAR y PEMEX

1) Centros de Desarrollo Infantil de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA).

La SEDENA cuenta a nivel nacional con 8 espacios de cuidado (CENDI) para población de 43 días de nacidos hasta el ingreso a la primaria. Cada CENDI tiene capacidad para atender en promedio a 480 menores de edad y cuentan con reconocimiento de la SEP. El servicio beneficia a hijas e hijos de militares en activo.

2) *Centros de Desarrollo Infantil Naval (CENDI naval) de la Secretaría de Marina (SEMAR).*

La SEMAR en el presente año brinda atención a 1,508 menores en sus 19 centros de desarrollo infantil navales en el país. No se cuenta con mayor información.

3) Centros de Desarrollo Infantil de Petróleos Mexicanos (PEMEX).

PEMEX opera 20 centros de este tipo en el país en los que brinda atención asistencial y educativa a las y los hijos de las madres trabajadoras de la paraestatal durante la jornada laboral. En el caso de que algún CENDI no tenga la capacidad suficiente, se otorga la ayuda económica correspondiente. No se cuenta con información sobre población atendida, horarios, etc.

CNDH
MÉXICO

Casa abierta al tiempo
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Unidad Iztapalapa

DIAGNÓSTICO NACIONAL DE ACCESO A LA JUSTICIA Y VIOLENCIA FEMINICIDA

Presidente
Luis Raúl González Pérez

Consejo Consultivo
Mariclaire Acosta Urquidi
María Ampudia González
Alberto Manuel Athié Gallo
Michael William Chamberlin Ruiz
Angélica Cuéllar Vázquez
Mónica González Contró
David Kershenobich Stalnikowitz
Carmen Moreno Toscano
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
Secretaria 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

Coordinación General
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
Perla Myrell Méndez Soto
Yael Alessandra Moreno Davis

Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa

Angélica Bautista López
Raúl Romero Ruíz
Osusbel Olivares Ramírez
Verónica Janette Castillo Bravo

CNDH MÉXICO

Casa abierta al tiempo
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Unidad Iztapalapa

CONTENIDO

PRESENTACIÓN **4**

RESUMEN EJECUTIVO **5**

INTRODUCCIÓN **13**

1. ELEMENTOS CONTEXTUALES DE LA VIOLENCIA FEMINICIDA EN MÉXICO: EL REGISTRO DE INFORMACIÓN OFICIAL SOBRE FEMINICIDIOS EN MÉXICO. **18**

1.1 El feminicidio en la región 19
1.2 El registro de los feminicidios, una obligación del Estado mexicano 21
1.3 Los feminicidios registrados en México (2015-septiembre de 2018) 29
1.4 El acceso a la justicia en contextos de violencia feminicida 47

2. ELEMENTOS CONCEPTUALES EN TORNO AL ACCESO A LA JUSTICIA Y EL FEMINICIDIO **55**

2.1 El feminicidio. Una breve radiografía del concepto. 55
2.2 La violencia feminicida 60
2.3 La demanda del acceso a la justicia en contextos de violencia feminicida 64

3. EL MARCO NORMATIVO DEL ACCESO A LA JUSTICIA **72**

3.1 El acceso a la justicia y la violencia contra las mujeres 72
3.2 Marco jurídico internacional sobre el acceso a la justicia y la violencia contra las mujeres 74
3.3 Marco jurídico mexicano sobre el acceso a la justicia y la violencia contra las mujeres 81
3.4 El tipo penal de feminicidio en México 86

4. CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS **98**

4.1 Método y Cuestionarios 99
4.2 Instancias de procuración de justicia participantes 103

5. PANORAMA GENERAL DEL ACCESO A LA JUSTICIA Y VIOLENCIA FEMINICIDA, A NIVEL NACIONAL (2016) **109**

5.1 Registros del asesinato de mujeres y niñas por razones de género 113
5.2 Acciones en materia de Prevención 136
5.3 Acciones para Investigación y Enjuiciamiento 146
5.4 Acciones para el Respeto de los Derechos de las Víctimas 166
5.5 Acciones sobre casos de Mujeres Desaparecidas 178

6. SITUACIÓN DE APLICACIÓN DE LAS REGLAS MÍNIMAS DE INVESTIGACIÓN DE FEMINICIDIOS, A NIVEL NACIONAL (2016) **195**

APUNTES PARA LA REFLEXIÓN **226**

RECOMENDACIONES **237**

ÍNDICE DE GRÁFICOS, TABLAS E IMÁGENES **242**

BIBLIOGRAFÍA **250**

ANEXOS **256**

Anexo 1. Cuestionario sobre Violencia Feminicida (cuestionar V. F.) 256
Anexo 2. Cuestionario sobre Reglas Mínimas (cuestionario R. M.) 272
Anexo 3. Principales recomendaciones del Comité de la CEDAW en materia de acceso a la Justicia. 280
Anexo 4. Panorama general del acceso a la justicia y violencia feminicida, a nivel nacional 287
Anexo 5. Información reportada por región por parte de Oaxaca, San Luis Potosí y Tlaxcala. Cuestionario de Violencia Feminicida. 302
Anexo 6. Información reportada por región por parte de Oaxaca, San Luis Potosí y Tlaxcala. Cuestionario de Reglas Mínimas para la Investigación. 331

PRESENTACIÓN

Cada día mujeres de todas las edades viven en riesgo constante de sufrir algún tipo de violencia y, prácticamente todas, en algún momento de su vida han sido víctimas de violencia, o se les ha amenazado por el simple hecho de ser mujeres. La simultaneidad y el entrecruce de diversas formas de violencia en contra de las mujeres, ya sea familiar, sexual, psicológica, laboral, política, o, por preferencia sexual, étnica, religiosa, institucional, etcétera, responde a la multiplicidad de opresiones sociales que aún se ejercen sobre las mujeres. La manifestación más brutal y más extrema de la violencia de género es el feminicidio.

La exigencia de acceso a la justicia para todas las víctimas de feminicidio -tanto directas como indirectas- atraviesa por hacer visible el incumplimiento de las obligaciones del Estado, y en qué medida ello impacta de manera notable a las mujeres; y también de manera diferenciada entre las mujeres según su edad, su condición socio-económica y su pertenencia a grupos étnicos, entre otros factores.

Con el fin de conocer el número de mujeres y niñas asesinadas en el país, así como las causas y condiciones de la violencia feminicida, y generar información cuantitativa y cualitativa sobre la materia que permita disminuir la impunidad en México, la CNDH y la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa suscribieron un Convenio de Colaboración durante el 2017. El propósito específico fue recabar y analizar información confiable sobre violencia feminicida, el perfil de las víctimas y de sus agresores, las denuncias e investigaciones en curso, la atención, sanción y reparación del daño, a través de información oficial y registros administrativos proporcionados por autoridades de procuración de justicia de las entidades federativas.

La elaboración de los instrumentos utilizados en esta investigación tuvieron como punto de partida los estándares internacionales que deben orientar la actuación de los operadores de justicia frente a la violencia feminicida, a saber: las acciones de prevención que realizan las instancias de procuración de justicia; los elementos a considerar en una investigación de muertes violentas de mujeres por razones de género; el enjuiciamiento y sanción de éstos y; la reparación del daño a las víctimas y familiares de las víctimas. Se solicitó información a las 33 instancias de procuración de justicia que existen en México (correspondientes a todas las Entidades Federativas y a la Federación). **El Diagnóstico Nacional de Acceso a la Justicia y Violencia Feminicida en México** que se presenta contiene el análisis de la información proporcionada por las instancias de procuración de justicia que atendieron y dieron respuesta a nuestra solicitud.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, consciente de la responsabilidad que tienen las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos y comprometida con los Principios de Paris, emite este Diagnóstico con el fin de enviar un claro mensaje sobre la importancia de superar la impunidad alrededor del delito de feminicidio en nuestro país y así garantizar la protección y promoción del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

.

Luis Raúl González Pérez

RESUMEN EJECUTIVO

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, presenta ***El Diagnóstico Nacional de Acceso a la Justicia y Violencia Feminicida en México***, documento que exponen los diversos factores que dificultan el acceso a la justicia para las víctimas de feminicidio y que derivan en una impunidad, que normaliza la violencia extrema contra las mujeres, tanto por parte de las instituciones del Estado, como de la sociedad en su conjunto.

Con la firme convicción de que las mujeres víctimas de la violencia feminicida deben constituir el eje de todos los diagnósticos que se lleven a cabo para abonar al complejo entramado en que subyace el feminicidio, es que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en colaboración con la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, abordan en este documento los retos del acceso a la justicia de frente al feminicidio, teniendo como punto de partida la procuración de justicia en México. Si bien el complejo problema del feminicidio tiene más aristas y no sólo la 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 de que las víctimas decidan recurrir o no a la vía penal. Con base en lo señalado, la CNDH realizó este diagnóstico del acceso a la justicia en casos de feminicidio, teniendo como punto de partida cómo se lleva a cabo la investigación de homicidios dolosos y feminicidios de mujeres. La información relacionada con la procuración de justicia representa una manera de aproximarnos a los obstáculos para acceder a la justicia, antes que una radiografía en sí, sobre cuántos feminicidios se cometen, o dónde se comenten más.

Así, la CNDH centró la atención en el proceso de la procuración de justicia, con el fin de analizar cómo se registran los homicidios dolosos de mujeres y los feminicidios, lo cual representa un punto clave para comprender cuáles son las acciones y omisiones en el proceso de procuración de justicia que devienen en el acceso a la justicia, o la privación de la misma. Con el fin de indagar sobre el registro de los homicidios dolosos de mujeres y de los feminicidios, se planteó requerir información a las 32 instituciones de procuración de justicia, así como a la Procuraduría General de la República; y se optó por recuperar información tanto cuantitativa como cualitativa, a través de la aplicación de dos cuestionarios estructurados que se remitieron por medio de un oficio a las personas titulares de dichas instituciones.

Las respuestas a los cuestionarios nos brindan información sobre **cómo se documentan los casos de feminicidios y homicidios dolosos de mujeres; cómo se integran las carpetas; qué datos incorporan y; cuál es la información que de manera recurrente queda fuera de la investigación ministeria**l. También aportan datos sobre las dificultades del acceso a la justicia para las niñas y mujeres víctimas de violencia feminicida en las diferentes entidades federativas de México y a nivel Federal, con información correspondiente al año 2016.

Además, se ofrece un análisis -sobre homicidios dolosos de mujeres y feminicidio- correspondientes a diversas fuentes y registros oficiales como el *BANAVIM*, los censos de procuración de justicia del INEGI, y del Secretariado del Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. La relevancia de las cifras sobre el feminicidio gira en torno a reconocer en primer lugar, que cada número encierra una historia de violación a los derechos humanos de las mujeres, y que, por otra parte, las cifras confiables constituyen una fuente de

información valiosa para la toma de decisiones en el diseño, la implementación y la evaluación de políticas públicas.

El potencial explicativo de los datos guarda estrecha relación con la calidad de éstos, y con los avances en el cumplimiento de las obligaciones, por parte de las instituciones estatales, para investigar las muertes violentas de mujeres. Por consiguiente, es preciso explorar qué hay detrás de la generación de la información, poniendo atención a las capacidades institucionales de las procuradurías y fiscalías en todas las entidades federativas. La generación de datos confiables y estadísticas sobre violencia feminicida, y más específicamente sobre el delito de feminicidio, resulta fundamental para el cumplimiento cabal de las obligaciones constitucionales del Estado mexicano, obligaciones relacionadas con promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

En el documento se señala que, a partir de la información provista por las instituciones de procuración de justicia, en 2016 **solamente un 3.39% de todos los casos de muerte de niñas y mujeres se reportaron como feminicidio (84 casos)**. Asimismo, destaca que el **69.43% fueron clasificados como homicidio culposo, mientras que un 25.61% como homicidio doloso**. Como se advierte, el porcentaje tan bajo de carpetas de investigación abiertas por feminicidio podría en realidad representar la resistencia de las instancias de procuración de justicia para investigar todas las muertes violentas de mujeres como feminicidios, como lo establecen estándares internacionales.

La diferencia existente entre el número de carpetas de investigación por homicidio doloso y el número de carpetas de investigación por feminicidio, representa la expresión de una negativa a iniciar las investigaciones de muertes violentas de mujeres como feminicidios. Si bien en términos generales esta diferencia se ha reducido de 2015 a septiembre de 2018 (pasando de 60.91 puntos porcentuales de diferencia entre carpetas iniciadas por homicidio doloso y por feminicidio, a 52.44 puntos porcentuales), en algunas entidades esta situación se agudiza. Llama la atención particularmente Baja California Sur que no remitió información sobre feminicidios al señalar que no cuenta con este tipo penal (la denominación del tipo penal más semejante al feminicidio en esta entidad es "homicidio agravado por feminicidio").

En 2018, de acuerdo con información del Secretariado Ejecutivo, únicamente Sinaloa y Yucatán reportan el 100% de los asesinatos de mujeres como feminicidio, y no como homicidio doloso. Esto atendiendo al ***Acuerdo del Consejo Nacional de Seguridad Pública que se dispuso sobre investigar todas las muertes violentas de mujeres bajo protocolos de feminicidio***: 04/XLIII/17. Investigación de homicidios dolosos de mujeres bajo protocolos de feminicidio

> *El Consejo Nacional de Seguridad Pública acuerda que la Procuraduría General de la República y las Procuradurías y Fiscalías Generales de Justicia de las 32 entidades federativas inicien la investigación de toda muerte violenta de mujeres de carácter doloso bajo protocolos de feminicidio.*

Así, se advierte que buena parte de las instituciones de procuración de justicia no atienden a este Acuerdo, lo que por sí mismo constituye una alerta en el acceso a la justicia.

En este sentido, se tiene en cuenta que el número de carpetas de investigación iniciadas por feminicidio, si bien no en todos los casos nos aproximan a conocer su ocurrencia, sí representan de manera más clara la forma en que se están investigando los asesinatos de mujeres, y en qué sentido desde la misma investigación se vulnera la posibilidad de acceso a la justicia para las víctimas.

Respecto al perfil de las víctimas de feminicidio y de homicidio doloso, resultan alarmantes los vacíos en la información relacionados con la edad de la víctima y con la circunstancia en que se cometió el delito.

Las instituciones de procuración de justicia no registran información valiosa para el proceso de la investigación.

Ahora bien, aun cuando se cuenta con información incompleta sobre las víctimas de homicidio doloso, se pudo advertir lo siguiente: Respecto a su edad, el **82.42%** de las víctimas de homicidios dolosos en 2016 en México **fueron mujeres mayores de 18 años y el 11.53% fueron niñas y adolescentes (menores de 18 años)**. Es decir, de 10 homicidios dolosos, por lo menos en un caso, se trataba de una niña o adolescente.

En cuento a su ocupación, el **28.11% de las víctimas de homicidios dolosos en el 2016 eran empleadas (457 casos)**[1] y el **22.39% amas de casa (364 casos).** El 49.51% de las víctimas son reportadas con diversas ocupaciones (805 casos), como son: cajeras, enfermeras, meseras, obreras, profesionistas independientes, edecanes, servidora pública, entre otras.

Por lo que hace a su situación conyugal, el **34.64% de las víctimas de homicidios dolosos en México durante 2016 eran mujeres solteras**, el 20.93% estaban casadas y el 17.02% en unión libre. En el 22.28% de los casos esta información no se registra.

De acuerdo con la información reportada por las fiscalías y procuradurías de justicia, el **21.42%** de las mujeres y niñas víctimas de homicidios dolosos en 2016 **pertenecían a un estrato socioeconómico bajo,** el 17.54% del medio bajo y el 20% del estrato medio. En otras palabras, el mayor número de mujeres y niñas víctimas de homicidios dolosos en 2016 eran de estrato socioeconómico **baja a media**, en tanto que éstas conforman el **58.96% de las víctimas** en total. Esto sin tomar en cuenta el casi **40%** de los casos en el cual el dato es desconocido. **Y sólo once de las mujeres víctimas de homicidios dolosos en 2016, fueron reportadas como mujeres indígenas**. No obstante, **ninguno** de las entidades federativas que proporcionan información, especificó el origen étnico (Baja California Sur, Chiapas, Querétaro y Tamaulipas). Este dato muestra su invisibilización en las cifras oficiales de las carpetas de investigación.

Otra información significativa, tiene que ver con la relación de la víctima y el victimario. De acuerdo con la información remitida, se observó que **en el 16% de los casos, la mujer víctima del homicidio doloso tenía una relación de pareja (144 casos; 10.64%) o alguna relación familiar (74 casos; 5.47%) con su agresor**. Es importante mencionar que en 69.54%, las entidades de procuración de justicia, no brindan información al respecto.

El parentesco es un dato relevante para la investigación ministerial del feminicidio, porque la sola suposición de una relación de parentesco o de confianza entre la víctima y el sujeto activo, establece la obligación a la autoridad de investigar el asesinato de mujeres, como feminicidio.

En este sentido, la relevancia del parentesco es doble: por una parte, es preciso que se incluya con claridad en los supuestos del tipo penal, y por otra, que se investigue y registre en las carpetas de investigación. En un estudio realizado por el Instituto Belisario Domínguez (2016) se señala que: "en un 68% de los casos que constituyeron el universo de estudio de este documento, las mujeres fueron asesinadas por su pareja íntima, o en el marco de relaciones familiares"[2].

Respecto al arma con la que se llevaron a cabo los homicidios dolosos de mujeres, destaca que **en el 43.99% de los casos se debió a herida por arma de fuego.** El número de homicidios de mujeres cometidos con armas de fuego ha ido en ascenso, de acuerdo con información del Secretariado Ejecutivo, de 2015 a la

[1] Las procuradurías y fiscalías reportan como ocupación en términos generales "empleada".
[2] Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, *Asesinatos de Mujeres en México*, Ciudad de México, 2016, p. 5.

fecha. Ello se inserta en un contexto de violencia generalizado en el país y deviene en la potencial invisibilización del asesinato de mujeres por razones de género, o en la posible asociación en las investigaciones ministeriales del asesinato de mujeres con la delincuencia organizada.

También resulta relevante que en el 8.19% de los homicidios dolosos de mujeres, se identifique como móvil la delincuencia organizada. Sobre este rubro, sería preciso indagar cuáles son los elementos que llevan al personal que investiga las muertes violentas de mujeres, a considerar que es probable que el homicidio doloso se relacione con la delincuencia organizada, y en qué sentido considerarlo de esta manera interviene en detrimento de que se señale que se trató de un feminicidio, en lugar de un homicidio doloso.

Para esta Comisión **el acceso a la justicia es definido como el acceso *de jure* y *de facto* a instancias y recursos judiciales de protección frente a actos de violencia, de conformidad con los parámetros internacionales de derechos humanos**. Es decir, un acceso adecuado a la justicia no se circunscribe sólo a la existencia formal de recursos judiciales, sino también a que éstos sean idóneos para investigar, sancionar y reparar las violaciones denunciadas.

Particularmente se aprecia que en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), así como en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belem do Pará", existe la constante preocupación en el tema del acceso a justicia por parte de las mujeres, al establecer que la protección jurídica de las mujeres debe estar basada en la igualdad con la de los hombres, además se debe de garantizar la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación, de ahí la importancia de contar con un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes que la amparen contra actos que violen sus derechos. Asimismo, se analiza la regulación nacional respecto del acceso a la justicia y violencia feminicida a partir de la Constitución y de leyes generales como: la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia; la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y la Ley General de Victimas, entre otras.

Adicionalmente, en este documento se revisan los tipos penales de feminicidio en la regulación penal, para una mayor comprensión de los elementos que subyacen a dicha tipificación. El feminicidio engloba distintas formas de violencia contra las mujeres que pueden o no derivar en su tipificación como un asesinato por razones de género. **El reto principal se centra en desentrañar en qué consisten las razones de género**. Y en **desmitificar el perfil del sujeto activo** (del feminicida) como personas enfermas o "desviadas", pues esta explicación deja en la opacidad, las relaciones asimétricas y de poder del victimario sobre la víctima.

Se advierte que una de las dificultades para la investigación, el registro y la comparabilidad de la información tiene que ver con la diversidad en la tipificación del delito de feminicidio. Al respecto, se ha observado que en algunos casos las entidades tienden a homologar su tipo penal con el federal, sin embargo, al analizar cómo se encuentra tipificado el feminicidio en todo el país, se identifica que es preciso abrir el debate a nivel nacional sobre cómo plantear las razones de género, de tal modo que sean susceptibles de ser acreditadas en la investigación ministerial.

Por ejemplo, de los supuestos del tipo penal federal, sólo dos están previstos en todas las entidades federativas, los cuales son: que la víctima presente signos de violencia sexual; y la existencia de lesiones o mutilaciones infamantes o degradantes infringidas en la víctima. Otro de los elementos que varía en cada entidad federativa es la pena impuesta por el delito de feminicidio. **La pena promedio prevista para el delito de feminicidio en México comprende de 32.48 a 56.67 años de prisión**.

También llama la atención cómo se considera la relación entre la víctima y el agresor, en tanto que no en todos los casos se prevé como un supuesto que exista una relación de confianza, o que existe una relación de parentesco (entre otras) o si existe una relación entre ambos que se derive de algún ámbito de interacción (el laboral, el escolar, entre otros).

Otro supuesto del feminicidio disímil en los códigos penales tiene que ver con los antecedentes o datos de cualquier tipo de violencia contra la víctima. Al respecto, llama la atención que en algunos casos se señala expresamente que para acreditarse el feminicidio se debe contar con registros de episodios de violencia relacionados con la privación de la vida de la víctima. No obstante, al no contar con un registro institucional suficiente, confiable y alimentado por la información de todas las instituciones que atienden, investigan y sancionan, un requisito de este tipo contraviene la posibilidad de que se encuadre la muerte violenta de mujeres como feminicidio. De este modo, una omisión por parte de las instituciones del Estado implica por sí mismo, un obstáculo para el acceso a la justicia ante un feminicidio.

Por otra parte, llama la atención la incorporación de supuestos previstos en pocas entidades pero que podrían abonar a hacer visible manera diferenciada en que las mujeres padecen la violencia feminicida. En este sentido, se ubican principalmente agravantes que apuntan sobre la edad de la víctima, su condición de salud, su pertenencia a algún grupo étnico, o si estaba la víctima al cuidado de quien resultó su victimario.

Es importante señalar la relación entre la tipificación del feminicidio y el registro de los mismos por parte de las instituciones de procuración de justicia. Una de las complejidades para comparar la ocurrencia del feminicidio, con base en los registros de las procuradurías y fiscalías, que se obtienen de acuerdo con las carpetas de investigación que inician, es la manera tan diversa en que está tipificado el feminicidio, y en que dicho delito es investigado. En este sentido, se reitera que el potencial explicativo de los datos está relacionado con la calidad de los mismos, y esto a su vez con las mejoras en la investigación ministerial.

Asumir al feminicidio como un tema de derechos humanos implica, a su vez, reconocer el agravio como un asunto público, que interpele directamente a las instituciones del Estado. Así, adicional a los retos para conceptualizar el feminicidio, se encuentra su interpretación desde el derecho, específicamente en materia penal; la generación de registros específicos que contribuyan a elaborar diagnósticos útiles para la toma de decisiones y, por supuesto, los esfuerzos para el diseño de políticas públicas que contribuyan a prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. Lo anterior, principalmente, en el marco de contextos de violencia feminicida.

La manera en que se investigan las muertes violentas de mujeres debe ser sometida a una revisión crítica y minuciosa, en tanto que es clave para el acceso a la justicia. Si bien actualmente todas las entidades ya prevén el delito del feminicidio, aun cuando se advierte que Baja California Sur requiere hacer una reforma urgente en su denominación, no se puede pensar en la tipificación como un asunto superado.

En el documento se buscó aproximarse a cómo se auto perciben y auto evalúan las instituciones de procuración de justicia, en tanto que la manera en la que se registra, da información muy valiosa sobre acciones y omisiones en el registro de información y, por lo tanto, en cómo se investiga el feminicidio, sin embargo, ¿qué advierten como retos o como buenas prácticas quienes llevan a cabo la investigación ministerial?

Como se señala a lo largo del documento, se indagó en las instituciones de procuración de justicia cómo consideran que llevan a cabo su trabajo en cuanto a la investigación de homicidios dolosos de mujeres y feminicidios. Esto con base en pautas legales a nivel internacional que buscan aportar elementos para la investigación eficaz del feminicidio (Véase apartado 4 de este documento). Resulta interesante analizar cómo

las procuradurías y fiscalías reportan el cumplimiento de estas reglas, en tanto que aportan información sobre cómo se percibe el modo en que llevan a cabo sus tareas de investigación; los posibles obstáculos para la investigación de los feminicidios, ligados a la invisibilización de las prácticas negligentes, de las omisiones o de las acciones que retardan o entorpecen el acceso a la justicia; y las tareas donde se valoran negativamente las acciones realizadas, y que podrían significar rubros donde se necesita ayuda y coordinación para trabajar en la investigación adecuada del feminicidio.

Destaca que las entidades que se autoevaluaron de manera más positiva son Sonora (97%), Guerrero (96%) e Hidalgo (92%). Por otro lado, las que se autoevaluaron con porcentajes de cumplimiento de las reglas más bajos son: Michoacán (17%), Durango (51%) y Tabasco (52%).

Cuando se revisaron las reglas, se identificó que aquellas donde se reconoce un bajo cumplimiento son: la regla cinco (el porcentaje promedio es de 53.7%) que tiene que ver con la investigación de feminicidios de mujeres especialmente vulnerables y la protección de las mismas, es decir, de mujeres migrantes y de mujeres indígenas, principalmente, lo cual pone una vez más el dedo en las múltiples vulneraciones a los derechos humanos de las mujeres indígenas.

La regla siete es otra de las evaluadas con porcentajes bajos (57.5%), esta tiene que ver con el registro y elaboración de estadísticas e indicadores, lo cual es plenamente coincidente con la información analizada a lo largo del documento, donde se pone de manifiesto la preocupación por un registro deficiente sobre la ocurrencia de las muertes violentas no sólo en el aparato de procuración de justicia, sino también en el de atención y en el de impartición.

Finalmente, la regla nueve es otra de las que registran un promedio más bajo (59.1%) en la autoevaluación de las procuradurías, esta regla tiene que ver con el establecimiento de pautas y recomendaciones para el tratamiento de la información por parte de los medios de comunicación. Los medios de comunicación en este sentido representan una tarea pendiente para trabajar en conjunto en el fortalecimiento de la investigación de los feminicidios, en varios sentidos, uno de ellos tiene que ver con el manejo de la información de manera revictimizante; y también con las potenciales alianzas para la difusión de información confiable, por ejemplo, en la búsqueda y localización de mujeres.

Así, se pueden advertir rutas de acción urgente para el fortalecimiento de las instituciones de procuración de justicia. Es relevante reconocer el avance en la creación de protocolos especializados de investigación, en la formación y capacitación en derechos humanos que reportan las y los servidores encargados de la investigación ministerial, así como la creciente generación de unidades y áreas de especialización en investigación del feminicidio; sin embargo, a través de la información remitida a la CNDH se advierte también que en ocasiones existe una fragmentación al interior de las instituciones de procuración de justicia, que se refleja en la estructura de las procuradurías y fiscalías, y no en todos los casos se advierte coordinación y trabajo en conjunto con otras áreas, a saber, por la información que remitieron y las áreas que intervinieron en proporcionar dicha información.

Como se advierte, el problema de la violencia feminicida ha traído consigo diversas dificultades, entre ellas: la acreditación del tipo penal de feminicidio y, en consecuencia, la legislación en la materia; los retos para la procuración e impartición de justicia cuando se priva de la vida a las mujeres por razones de género; la disponibilidad de información oficial y confiable en este rubro; y, la reparación del daño, por mencionar algunas.

Adicional a lo mencionado se encuentra lo relacionado con las órdenes de protección. Como se menciona en el documento, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia prevé como un recurso específico para hacer frente a la violencia contra las mujeres medidas urgentes para brindar protección a las mujeres. De manera particular, las órdenes de protección se definen en el artículo 27 como: "actos de protección y de urgente aplicación en función del interés superior de la Víctima y son fundamentalmente precautorias y cautelares. Deberán otorgarse por la autoridad competente, inmediatamente que conozcan de hechos probablemente constitutivos de infracciones o delitos que impliquen violencia contra las mujeres".

Por lo tanto, las órdenes de protección constituyen un instrumento legal diseñado para proteger a las víctimas de violencia frente a todo tipo de agresiones, y supone un amparo de las víctimas de violencia de género, a través de un procedimiento sencillo y rápido. Las autoridades encargadas de aplicarlas deben de garantizar la protección y salvaguarda de las mujeres y niñas víctimas, y en su caso, la no repetición. Por ello, para la CNDH es fundamental expresar la preocupación porque la falta de información sobre el número de mujeres que fueron asesinadas aun teniendo una orden de protección; también llama la atención las explicaciones parciales sobre la manera en que proceden cuando una mujer solicita órdenes de protección.

Otro rubro que expresa las dificultades del acceso a la justicia y, al mismo tiempo, pareciera fortalecer el mensaje de permisividad al asesinato de mujeres tiene que ver con la investigación y la detención de los culpables. De la información analizada se advirtió que en 2016 se reportaron 1,662 homicidios dolosos de mujeres y niñas, sin embargo, únicamente **947 casos fueron consignados**, lo cual representan el 56.80% de los casos de homicidios dolosos contra mujeres. Considerando a las 947 consignaciones reportadas como el 100%, **sólo en el 10% se indica haber logrado la consignación y detención del presunto homicida**.

La CNDH manifiesta su preocupación sobre la situación de las procuradurías y fiscalías en torno a la **desaparición de mujeres**, pues con base en la información recopilada, se identificó un total de **4,527 mujeres desaparecidas en el 2016 en México.** Frente a este escenario, destaca que de las 27 instancias de procuración de justicia que respondieron el cuestionario de violencia feminicida, 12 de ellas no reportaron información de mujeres desaparecidas en 2016. Asimismo, destaca que el **40.74%** de las instancias de procuración de justicia reportaron haber identificado relación entre los casos de mujeres desaparecidas con otros delitos.

En cuanto a la reparación del daño en lo relacionado con el delito de feminicidio muestra aún grandes retos, en específico en lo relacionado con la reparación para las **víctimas denominadas como indirectas**, principalmente cuando se trata de familiares. En el caso de las niñas y niños que se ven afectados por la comisión del feminicidio, actualmente se ha intentado dar algunos avances al respecto.

Respecto a la **reparación del daño, prevista en los códigos penales que refieren a niñas y niños huérfanos por feminicidio**, destaca lo siguiente:

- Las entidades federativas de **Chihuahua, Colima, Hidalgo, Nuevo León, Sonora y Zacatecas** prevén de manera general la reparación del daño para el delito de feminicidio.
- Las entidades federativas de **Aguascalientes, Estado de México, Oaxaca y Veracruz** prevén la reparación del daño señalando de manera particular a los hijos o hijas huérfanas por el delito de feminicidio.

Como se observa, el acceso a la justicia debe reflexionarse, analizarse y plantearse como un asunto que cruza a su vez con la reparación integral del daño a las víctimas y con la no impunidad, como elementos indispensables para fortalecer la procuración de justicia y la protección de los derechos humanos de las mujeres. Aun cuando han pasado nueve años de la Sentencia de Campo Algodonero (véase capítulo 3 de este

documento), donde se trazan los obstáculos del acceso a la justicia, permanecen las dificultades e incluso ahora se pueden observar en buena parte del país, como un modo de operar la justicia, o de plantearla inaccesible para las víctimas.

Ante la violencia feminicida es indispensable que el Estado cumpla con la obligación de garantizar el derecho de todas a las mujeres a una vida libre de violencia y al mismo tiempo, se aseguren todas las acciones y políticas encaminadas al acceso a la justicia, la reparación del daño y la no impunidad.

INTRODUCCIÓN

La actitud de las autoridades ha sido muy mala […] nunca se han dignado ni siquiera [en] llamarnos, en […] ocho años, [para] decirme [cómo] van las investigaciones […] de todo me tengo que enterar por los medios de comunicación. […]

El proceso de identificación de mi hija se hace hasta los cuatro años que yo pido una exhumación y un ADN […]. Ese proceso fue muy difícil para mí y para mi familia, porque volvimos a vivir un funeral, una exhumación, yo en varias ocasiones [intenté] quitarme la vida porque para mí la vida no tenía sentido, porque yo no veía justicia […]. Mis hijos más pequeños intentaron quitarse la vida, estuvieron internados. Mi hija que era una niña de once años en ese entonces, […] dibujaba pesquisas y las pegaba por toda la casa […] porque las autoridades nunca me elaboraron una pesquisa[3].

A diario, nueve niñas y mujeres son asesinadas en México[4]. Mujeres y niñas con nombre e historia propia, con proyectos de vida interrumpidos por la violencia feminicida. Una violencia que trastoca la realidad mexicana y donde todas las instituciones del Estado tienen una clara responsabilidad, por la falta de prevención, atención y sanción del delito de feminicidio. Reflexionar sobre ello, implica asumir y nombrar, lo indispensable que resulta el cumplimiento de las obligaciones constitucionales del Estado mexicano. Asimismo, se trata de pensar el problema y todas las soluciones que atraviesen por éste teniendo como centro la dignidad humana y el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

Con la firme convicción de que las mujeres víctimas de la violencia feminicida deben constituir el eje de todos los diagnósticos que se lleven a cabo para abonar al complejo entramado en que subyace el feminicidio, es que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en colaboración con la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, aborda en este documento los retos del acceso a la justicia de frente al feminicidio, teniendo como punto de partida la procuración de justicia en México. Si bien el complejo problema del feminicidio tiene más aristas y no sólo la 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 de que las víctimas decidan recurrir o no a la vía penal.

Con base en lo señalado, el diagnóstico del acceso a la justicia en casos de feminicidio, se realizó teniendo como punto de partida cómo se lleva a cabo la investigación de homicidios dolosos y feminicidios de mujeres. La información relacionada con la procuración de justicia representa una manera de aproximarnos a los obstáculos para acceder a la justicia, antes que una radiografía en sí, sobre cuántos feminicidios se cometen, o dónde se comenten más.

[3] Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México sentencia de 16 de noviembre de 2009 (excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas), p. 106, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf (fecha de consulta 31 de octubre de 2018).

[4] Consúltese SEGOB, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Información delictiva y de emergencias con perspectiva de género*, 31 de marzo de 2017, disponible en: http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/Info_delict_persp_genero_MAR2018.pdf (consultado el 13 de junio de 2018).

Al respecto, es importante señalar que, si bien es indispensable contar con esta información, el interés de la CNDH se centra en el **proceso sobre cómo se documentan los casos, cómo se integran las carpetas de investigación, a través de la revisión de qué datos son incorporados a dichas carpetas, y cuál es la información que, de manera recurrente, queda fuera de la investigación ministerial**. La finalidad es conocer las condiciones bajo las cuales opera la procuración de justicia, así como las dificultades del acceso a la justicia para las niñas y mujeres víctimas de violencia feminicida en las diferentes entidades federativas de México y a nivel Federal, durante el 2016.

Para el análisis de cómo se investigan los asesinatos de mujeres, se tiene en cuenta el cumplimiento de las instituciones de procuración de justicia en México, bajo estándares internacionales en materia de prevención, atención, sanción e investigación de la violencia feminicida, a través del análisis de la información oficial sobre los homicidios dolosos cometidos contra niñas y mujeres por razones de género, durante el 2016.

A partir de lo anterior, la CNDH busca:

- Conocer la situación de cada entidad federativa y la Federación en México sobre el acceso a la justicia específicamente en lo relacionado con el homicidio de niñas y mujeres.
- Identificar las principales deficiencias en la recopilación y registro de asesinatos de mujeres por parte de las instituciones de procuración de justicia de las entidades federativas.
- Detectar y analizar las condiciones de fortaleza y deficiencia de las instituciones observadas, en los siguientes rubros: investigación con perspectiva de género; creación de Unidades Especializadas de Investigación; elaboración de Protocolos Especializados para Investigar el delito de feminicidio; condiciones de infraestructura para atender los casos (centros de justicia); y, condiciones de capacitación, sensibilización y formación continua de todo el personal asignado a la investigación a los delitos de feminicidio desde una perspectiva de género.

El planteamiento de este documento se enmarca en el reconocimiento del contexto de violencia feminicida y en la identificación de elementos que permitan trazar alternativas para fortalecer las instituciones encargadas investigar la violencia feminicida. Así, se plantea necesario contar con elementos sólidos sobre la situación imperante en torno a cuál es el número de homicidios de niñas y mujeres, cuál es el número de feminicidios, cómo se lleva a cabo la investigación, cuáles son las condiciones de infraestructura y qué se requiere fortalecer con urgencia. Se considera que es preciso tener en cuenta la situación vigente, para poder exigir el cumplimiento de las obligaciones constitucionales de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, atendiendo a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Como consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos. A partir de lo anterior, la CNDH plantea la necesidad de contar con una aproximación a cuáles son las principales tareas pendientes para garantizar el acceso a la justicia en contextos de violencia feminicida.

Entre los elementos de información que también se relacionan con la preocupación por el acceso a la justicia en contexto de violencia feminicida se encuentran, por una parte, el número de recomendaciones que la CNDH ha emitido a las instituciones de procuración de justicia; y por otra, la situación de violencia feminicida que se advierte de los procedimientos de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres.

En 2017 la CNDH emitió 13 recomendaciones a la Procuraduría General de la República (sólo por debajo del Instituto Mexicano del Seguro Social, y a la par de la Comisión Nacional de Seguridad)[5]. Ahora bien, entre los hechos violatorios identificados en atención a quejas de la CNDH se observa que en 16 casos se registra detención arbitraria y en 15 falta a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos o comisiones. Lo anterior constituye indicios de obstáculos para el acceso a la justicia, que pueden agudizarse en algunos casos e implicar el no respeto al derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. La recomendación más reciente emitida a la PGR 81/2017 puntualiza sobre elementos preocupantes para el acceso a la justicia en los siguientes términos:

> 195. Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos en la Recomendación General 14 Sobre los Derechos de las Víctimas de Delitos, estableció que [el trabajo de investigación del delito en la averiguación previa, constituye una etapa medular en la fase de procuración de justicia, porque de ésta dependen el ejercicio de la acción penal respecto del probable responsable, o bien, para ubicarlo y lograr la solicitud de la reparación del daño.]
>
> 225. La omisión en la práctica de diligencias se traduce en una falta de eficacia por parte de las instituciones encargadas de procurar justicia para la identificación de los probables responsables y la pronta investigación de los hechos para que los mismos no queden impunes, por lo que no se realizó una efectiva labor de investigación".

Por otra parte, la CNDH con preocupación advierte que en los territorios identificados con violencia feminicida por las organizaciones solicitantes de la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres, es la impunidad, el principal obstáculo que les impide acceder a la justicia. La CNDH reconoce en su *Diagnóstico como integrante de los Grupos de Trabajo que dan Seguimiento a las Alertas de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM)*[6] que hablar de derechos y de acceso a la justicia para las mujeres implica que el Estado garantice el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia; ello exige necesariamente, el cumplimiento de las obligaciones que ya se encuentran establecidas tanto en el ámbito internacional, como en el nacional: promover, garantizar, respetar y proteger los derechos humanos de las mujeres.

En el marco del procedimiento de AVGM, se ha identificado que diversos temas que constituyen recomendaciones para los estados, tienen que ver con el acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia, por ejemplo: poner en funcionamiento y alimentar periódicamente los bancos estatales de información delictiva; generar unidades especializadas para la investigación del feminicidio; diseñar e implementar protocolos para investigar el feminicidio, previa capacitación; sensibilizar y capacitar a funcionarias y funcionarios para instalar o fortalecer capacidades en el personal dedicado a la investigación e impartición de justicia; revisión y análisis de expedientes de años anteriores para identificar deficiencias en la investigación ministerial; conformación de unidades de contexto para contribuir a la investigación del delito de feminicidio.

[5] Las recomendaciones emitidas a la PGR son las siguientes: 12/2017, 13/2017, 22/2017, 31/2017, 33/2017, 34/2017, 38/2017, 57/2017, 66/2017, 72/2017, 73/2017, 75/2017 y 81/2017. Ver informe de CNDH en: https://bit.ly/2I4OE8c

[6] El documento se publicó en 2017 y se encuentra disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Diagnostico-AVGM.pdf

Asimismo, se ha identificado que, si bien un mayor número de entidades federativas ya cuentan con protocolos para la investigación de delitos constitutivos de violencia contra las mujeres, la tipificación de los mismos sigue siendo problemática. Al respecto, la CNDH ha expresado que: el tipo penal de feminicidio requiere una revisión a la luz de la perspectiva de género, y esfuerzos importantes para su armonización con instrumentos internacionales, pero también entre lo que se prevé en las entidades y a nivel federal, sobre todo, porque hay situaciones del tipo penal de feminicidio que, por la dificultad de su acreditación, podrían conllevar obstáculos para el acceso a la justicia, lo que implica, grandes retos para el fortalecimiento de la investigación ministerial e impartición de justicia con perspectiva de género[7].

En el marco de lo expuesto, la CNDH consideró necesario elaborar un diagnóstico sobre los obstáculos para el acceso a la justicia en contextos de violencia feminicida, buscando aproximarse a dichos obstáculos a través de indagar cómo se investigan las muertes violentas de mujeres, en específico las que se encuadran en el tipo penal de feminicidio y de homicidio doloso.

Al elaborar una radiografía sobre cómo se investiga y cómo se registra el asesinato de mujeres por instituciones de procuración de justicia, no se pretende solo saber cuántos feminicidios se cometen, sino cómo se registran y cómo se investigan; en tanto que se asume que potencialmente existe un sub registro del problema en todo el país, derivado de: la diferenciación del tipo penal del feminicidio; la capacidad diferenciada de las instituciones que investigan estos delitos, así como de las condiciones materiales para garantizar una óptima investigación.

Así, la CNDH centró la atención en el proceso de la procuración de justicia, con el fin de analizar cómo se registran los homicidios dolosos de mujeres y los feminicidios, lo cual representa un punto clave para comprender cuáles son las acciones y omisiones en el proceso de procuración de justicia que devienen en el acceso a la justicia, o la privación de la misma.

Con el fin de indagar sobre el registro de los homicidios dolosos de mujeres y de los feminicidios, se planteó requerir información a las 32 instituciones de procuración de justicia, así como a la Procuraduría General de la República; y se optó por recuperar información tanto cuantitativa como cualitativa, a través de la aplicación de dos cuestionarios estructurados que se remitieron por medio de un oficio a las personas titulares de dichas instituciones.

El primero de los cuestionarios está orientada a indagar sobre el proceso que se sigue para la procuración de justicia, y se relacionó con preguntar información en torno al número de carpetas de investigación registradas por homicidio doloso de mujeres, y por feminicidio, identificando características de las víctimas (edad, estado civil, situación conyugal, estrato socioeconómico, entre otras); características del lugar en que se encontró el cuerpo de las mujeres (distinguiendo particularmente el privado y el público); y la relación entre la víctima y el victimario. También se preguntó a las instituciones de procuración de justicia sobre su marco normativo; si reciben capacitación; si cuentan con protocolos, así como si existe coordinación interinstitucional para fortalecer la procuración de justicia. Se indagó también sobre si las instituciones de procuración de justicia

[7] Consúltese CNDH, 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 del 2018), México, 2018, disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Informe-CEDAW-2018.pdf

cuentan con áreas especializadas en la investigación de feminicidio y de homicidios dolosos de mujeres; se cuestionó sobre las órdenes de protección y su registro; así como por la asistencia a las víctimas. Finalmente, se preguntó sobre el registro de mujeres desaparecidas, los mecanismos de búsqueda e información complementaria en torno a este rubro.

El segundo cuestionario se basó en la *Guía de recomendaciones para la investigación eficaz del crimen de feminicidio*[8]. A través de este cuestionario se buscó indagar en la autopercepción y autoevaluación de las instituciones de procuración de justicia. Esto porque se considera relevante analizar en qué sentido se reconocen las deficiencias en las tareas que se llevan a cabo, pero en cuáles otros casos se pueden identificar prácticas no problematizadas ni visibles como omisiones o malas prácticas por parte de quienes investigan los asesinatos de mujeres.

La información recopilada con los instrumentos mencionados se sometió a análisis pare ofrecer un diagnóstico sobre elementos muy puntuales que significan la obstaculización, retraso o privación del acceso a la justicia en los casos de asesinatos de mujeres.

Con base en los objetivos planteados, el documento se estructura en seis apartados: el primero se relaciona con la revisión contextual de la violencia feminicida y del feminicidio, y con el reto que implica contar con información confiable al respecto; en el segundo capítulo se abordan los principales elementos conceptuales en torno a la violencia feminicida y el acceso a la justicia; en el capítulo tres se analiza la dimensión normativa nacional e internacional del acceso a la justicia; en el cuarto capítulo se expone el método de investigación empleado; en el quinto apartado se hace referencia a los principales resultados de la aplicación del cuestionario sobre cómo se investiga y registra la información en casos de homicidio doloso y feminicidio; finalmente, en el apartado seis se analiza la autoevaluación de las autoridades de procuración de justicia, con base en las Reglas mínimas para la investigación del feminicidio.

Cabe mencionar que el presente Diagnóstico se realizó en colaboración con la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, particularmente en el procesamiento de información de los capítulos cuatro, cinco y seis, en el marco del Convenio de Colaboración Específico firmado entre esa Casa de Estudios y la CNDH en el año 2017.

[8] La guía se encuentra disponible en: http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Informes%20y%20gu%C3%ADas/2014_GUIA%20investigacion%20de%20FEMINICIDIO.pdf

1. Elementos contextuales de la violencia feminicida en México: el registro de información oficial sobre feminicidios en México.

El desafío del Estado mexicano para realizar un registro confiable de los feminicidios sigue siendo una tarea pendiente en la actualidad. Ello guarda relación con diversos elementos, entre ellos: la diferencia en la tipificación del delito de feminicidio en las entidades federativas; la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales de las instancias de procuración de justicia para abrir carpetas de investigación y llevar a cabo dicha investigación con enfoque interseccional, con perspectiva de género y de derechos humanos; los obstáculos tecnológicos para alimentar una sola base de datos o plataforma a nivel nacional, entre otras.

La información de cada entidad federativa con base en los certificados de defunción o, en los censos de procuración de justicia del INEGI, han sido la fuente principal de información sobre homicidios de mujeres. Con esta información, las expertas y expertos en la materia, han llevado a cabo aproximaciones que ayudan a estimar el número de feminicidios o de muertes violentas de mujeres en el país.[9]

Actualmente, el acceso a información confiable sobre los feminicidios aún está en proceso de consolidarse. De ello dio cuenta el Comité de la CEDAW en su informe 2018 relacionado con el actuar del Estado mexicano. De manera específica el Comité de la CEDAW señaló lo siguiente:

> 24. El Comité recuerda su recomendación general núm. 35 (2017) sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general núm. 19, y reitera su recomendación al Estado parte de que:
> […]
> 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[10];

El objetivo de este apartado consiste analizar la ocurrencia de los feminicidios y, al mismo tiempo, destacar las deficiencias en el registro de la información, lo cual conlleva un sub registro del problema, y expresa al mismo tiempo las distintas aristas que tiene el feminicidio, subrayando el incumplimiento de las obligaciones del Estado relacionadas con garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

Referir al feminicidio, implica analizar los supuestos en los que se basa el tipo penal, la creación de las estructuras especializadas que se están creando para investigar el delito en las instancias ministeriales, y la elaboración de protocolos de investigación, entre otros elementos. Aunado a lo anterior, se hace preciso tener como un aspecto central las condiciones de sensibilización de funcionarias y funcionarias en torno al problema de la violencia contra las mujeres, la cual, en la mayoría de los casos, se ha identificado como insuficiente,

[9] Consúltese: ONU Mujeres, LXI Legislatura Cámara de Diputados, INMUJERES, el Colegio de México, *Feminicidio en México. Aproximaciones y tendencias*, Ciudad de México, 2011. Esta publicación se actualizó posteriormente con información hasta 2014, y después con información de 2016. Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, *Asesinatos de Mujeres en México*, Ciudad de México, 2016.

[10] Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México*, CEDAW/C/MEX/CO/9, apartado sobre violencia de género contra las mujeres, párrafo 24, inciso g.

situación que se confirma con la información derivada de los procedimientos de Alertas de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM), como se verá más adelante.

Con base en lo expuesto, este capítulo se organiza en cuatro apartados: el relacionado con el problema del feminicidio en la región de América Latina; posteriormente se aborda cómo se registra el delito de feminicidio en México, señalando cuáles instituciones tienen obligaciones muy puntuales al respecto; posteriormente se hace referencia a cuál es la situación actual del feminicidio en México, con base en el número de carpetas de investigación iniciadas y reportadas por las instancias de procuración de justicia; como cuarto punto, se aborda lo relacionado con el tipo penal de feminicidio y, finalmente, se aborda el acceso a la justicia en contextos de violencia feminicida, centrando la revisión de los procedimientos de AVGM a la luz de los retos para el acceso a la justicia.

1.1 El feminicidio en la región

El feminicidio, actualmente, se ubica como un tema que requiere ser discutido a nivel regional. De acuerdo con la información disponible,

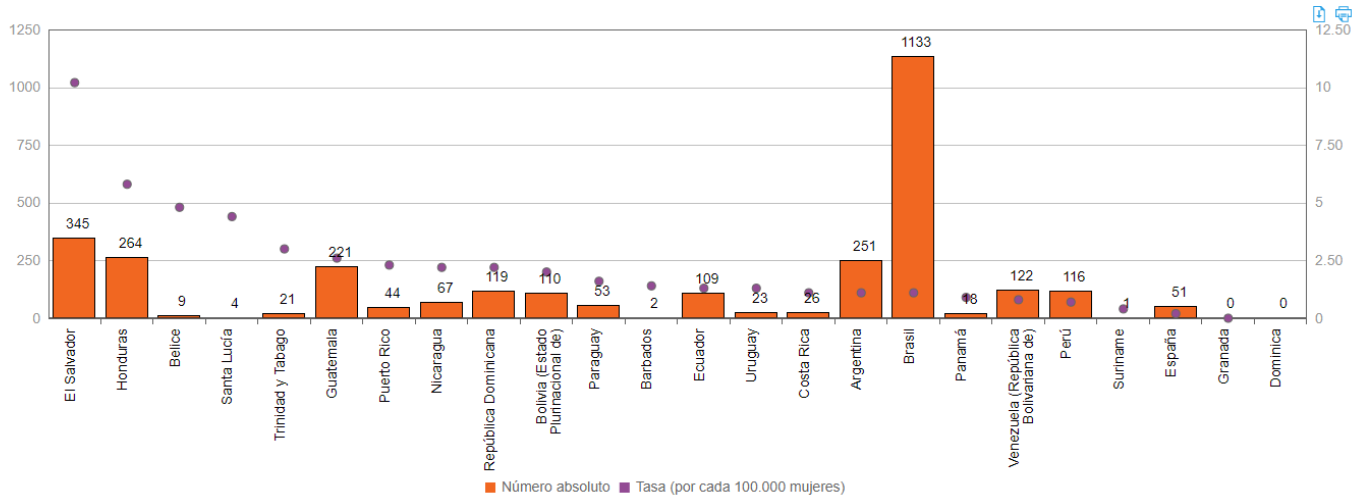
> El carácter regional del problema se evidenció el 18 de enero de 2006, cuando organizaciones no gubernamentales de distintos países latinoamericanos se dirigieron a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con el fin de solicitar una audiencia sobre feminicidio en América Latina, para el 124º Periodo Ordinario de Sesiones.
>
> […]
>
> El trabajo arduo de las organizaciones feministas y de mujeres por poner el tema en las agendas nacionales ha logrado en años recientes [que] el feminicidio se haya tipificado en varias legislaciones latinoamericanas: Costa Rica (2007), Guatemala (2008), Chile (2010), El Salvador (2010), Perú (2011), México (2011) y Nicaragua (2012), sin que se haya registrado una disminución de asesinatos de mujeres en ninguno de estos países[11].

Actualmente, México no reporta datos comparables a nivel internacional al Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, lo cual es una de las consecuencias de la falta de homologación del tipo penal, así como a las deficiencias de las instituciones para registrar y reportar información confiable.

Focalizando el interés en el registro de los feminicidios, encontramos que, en América Latina, el Caribe y España, los datos que reportan al Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe[12], ponen en evidencia que para 2016, el país con un mayor número de víctimas de feminicidios es Honduras, como se aprecia en el siguiente gráfico:

[11] Mariana Berlanga, *Una mirada al feminicidio*, Ítaca, México, 2018, p. 48.
[12] Consúltese CEPAL, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, disponible en: https://oig.cepal.org/es/indicadores/feminicidio (consultado el 16 de julio de 2018).

Gráfico 1.1 Feminicidio. América Latina, El Caribe y España (22 países), 2016



Fuente: CEPAL, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

En la página del Observatorio de la CEPAL, se hace referencia al problema del feminicidio a nivel internacional de la siguiente manera:

> La información oficial para 16 países de América Latina y el Caribe, muestra un total de 2.554 mujeres víctimas de feminicidio o femicidio en 2017.
>
> Los datos de 2016 y 2017, muestran que El Salvador (10.2), Honduras (5.8), Belice (4.8), Trinidad y Tobago (*sic.*) (3.0), Guatemala (2.6) y República Dominicana (2.2) son los países con mayor prevalencia de feminicidios en la región.
>
> En América del Sur, la mayor prevalencia se observa en Bolivia y Paraguay con tasas de 2.0 y 1.6 por cada 100.000 mujeres. [13].

Es importante señalar que en la región la tipificación del feminicidio es disímil[14], no obstante, los distintos países concentran información sobre la ocurrencia de este delito en su territorio, y lo reportan a la CEPAL. Como parte de la regulación diferenciada del feminicidio, destaca lo siguiente:

- Cambia la denominación del delito, en algunos casos se le nombre femicidio, y en otros, feminicidio. Se identifica que Chile, Costa Rica, Guatemala y Nicaragua lo denominan femicidio; mientras que El Salvador, México y Perú lo llaman feminicidio[15].

[13] *Ibídem.*
[14] Consúltese Ana Isabel Garita, *La regulación del delito de en América Latina y el Caribe femicidio/feminicidio, Secretariado de la Campaña del Secretario General de las Naciones Unidas ÚNETE para poner fin a la violencia contra las mujeres*, Panamá, 2014; Patricia Olamendi, *Feminicidio en México*, Secretaría de Gobernación, Ciudad de México, 2016.
[15] Ana Isabel Garita, *La regulación del delito de en América Latina y el Caribe femicidio/feminicidio, Secretariado de la Campaña del Secretario General de las Naciones Unidas ÚNETE para poner fin a la violencia contra las mujeres*, Panamá, 2014, p. 17.

- Las variaciones en la legislación sobre el feminicidio o femicidio, han tenido como base: "(i) la obligación de los Estados de adecuar su legislación a los instrumentos internacionales, (ii) el incremento de los casos de muertes de mujeres, (iii) la excesiva crueldad con que tales hechos se producen, (iv) la ausencia de tipos penales especiales para describir adecuadamente el asesinato de mujeres basado en razones de odio, desprecio, y en todo caso como resultado de las relaciones asimétricas de poder entre hombres y mujeres y, (v) los altos índices de impunidad"[16].

Asimismo, se identifica que, en la mayoría de los países de América Latina, "se reporta el número de feminicidios teniendo en cuenta: "los registros administrativos de organismos de atención al público, policías, entidades receptoras de denuncias y prestadores de salud como fuente de información sobre la violencia"[17].

En México, el feminicidio ha traído como consecuencia:

- El replanteamiento del término en el ámbito penal.
- La creación de protocolos para la investigación de este delito.
- El diseño y ejecución de estructuras especializadas en investigación del feminicidio.
- Modificaciones en la instancia responsable del registro de la ocurrencia del feminicidio a nivel nacional, con información reportada por cada entidad federativa.
- La generación de un mecanismo único en la región (Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres) para acelerar las acciones para atender, prevenir y sancionar el feminicidio.

Estos puntos se abordarán a lo largo de este apartado.

1.2 El registro de los feminicidios, una obligación del Estado mexicano

En México han existido diversas fuentes que ofrecen datos sobre los casos de mujeres asesinadas y que emplean distintas metodologías para ello. La relevancia de las cifras sobre el feminicidio gira en torno a reconocer, en primer lugar, que cada número encierra una historia de violación a los derechos humanos de las mujeres, y que, por otra parte, las cifras confiables constituyen una fuente de información valiosa para la toma de decisiones, y para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas.

Derivado del vacío de información oficial sobre el feminicidio, ha habido diversos esfuerzos de la sociedad civil, desde la academia y desde algunas instituciones gubernamentales, por impulsar que se cuente con información con metodologías sólidas y confiables. Como parte de dichos esfuerzos, se han mapeado para casos muy específicos cuál es la información disponible y por quiénes ha sido generada.

[16] *Ibídem.*
[17] ONU Mujeres, *et. al. La violencia feminicida en México, aproximaciones y tendencias 1985-2014. Resumen Ejecutivo*, Ciudad de México, 2016, p. 7.

a) Estudios y sobre violencia feminicida y el feminicidio

Al respecto, es preciso mencionar que la preocupación por contar con cifras oficiales y confiables sobre el feminicidio data ya de varias décadas. Un caso destacado es el de Ciudad Juárez, en tanto que representó un adelanto de lo que actualmente es un panorama generalizado en el país sobre los retos del Estado en contextos de violencia feminicida. A través de un estudio en torno a las estadísticas sobre violencia de género en Ciudad Juárez[18], se identificaron fuentes, números de caso y posibles clasificaciones muy variadas, como se aprecia a continuación:

Tabla 1.1. El feminicidio en Ciudad Juárez, Chihuahua (1993-2005). Cuadro comparativo[19]

Autor(a)	Periodo	Número de casos	Clasificación	Principales fuentes
Grupo Ocho de Marzo	Enero 1993-noviembre 2003	271	Crímenes seriados y crímenes por causas diversas	Hemerográficas: El Diario de Juárez
CNDH	Enero 1993-julio 2003	230	No establece ninguna clasificación pero incluye una diversidad de casos	Bibliohemerográficos y electrónicas; análisis de los expedientes; entrevistas con familiares y amigos de las víctimas y con algunos presuntos responsables así como con investigadores
Amnistía Internacional	Octubre 1993-febrero de 2003	370	Asesinatos con violencia sexual y sin ésta	Entrevistas con familiares, abogados, defensores de derechos humanos
Ichimu	Enero 1993-julio de 2003	321	Homicidios: sexuales, pasionales, venganza, riña, narcotráfico, robo, violencia intrafamiliar y por causas desconocidas	Revisión de los reportes institucionales, examen de los casos oficialmente documentados, revisión de las listas elaboradas por organismos de la sociedad civil
Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua (PGR)	Febrero de 1993-diciembre de 2005	379	Violencia social (venganza, riña, imprudencia, pandillerismo, robo y circunstancial); doméstica (intrafamiliar, pasional, enfermedad mental); sexual e indeterminados.	Clasificación y análisis de los expedientes judiciales a través del sistema de cómputo RAID, revisión y análisis de los reportes oficiales, estudios de organismos e instituciones gubernamentales y no gubernamentales nacionales y extranjeros, investigaciones llevadas a cabo por la Fiscalía Especial

Fuente: Ligia Tavera, "Estadísticas sobre violencia de género", en Gisela Zaremberg (coord.), *Políticas Sociales y Género. Los problemas sociales y metodológicos*, Tomo II, Ciudad de México, FLACSO México, p. 322.

[18] Ligia Tavera, "Estadísticas sobre violencia de género", en Gisela Zaremberg (coord.), *Políticas Sociales y Género. Los problemas sociales y metodológicos*, Tomo II, Ciudad de México, Flacso-México, p. 303.
[19] *Ídem*. p. 322.

La disparidad en las cifras, consecuencia de la ausencia de información oficial y confiable, continúa siendo un problema en la actualidad. Derivado de ello, existen interesantes estudios que han buscado aproximarse a la magnitud numérica del problema del feminicidio. Entre los estudios relevantes, destacan los siguientes:

Tabla 1.2. Principales estudios sobre el número de femicidios en México

Estudios:	La violencia feminicida en México, aproximaciones y tendencias (1985-2009; 1985-2014, y 1985-2016).	Asesinato de mujeres en México
Características generales	ONU Mujeres, SEGOB e INMUJERES, elaboran un reporte sobre Violencia Feminicida en México (la primera versión de este estudio se publicó en con datos de 2009; después con datos de 2014, y más reciente, con información de 2016). La última publicación corresponde a 2016. El estudio reportó 2,746 Defunciones Femeninas con Presunción de Homicidio (DFPH), lo que representa 7.5 asesinatos de mujeres por día[20]. En 2014 se registraron 2,289 DFPH, lo que significó que el número de asesinatos de mujeres por día fuera de 6.3.	En 2016 (con información del 2015) el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República publicó un estudio donde señala que las procuradurías habían reportaron 407 carpetas de investigación abiertas por feminicidio[21].
Fuentes de información	Defunciones femeninas con presunción de homicidio, que forman parte de las estadísticas vitales de mortalidad, a partir de los certificados de defunción, donde el médico legista asienta si la muerte se debió a un homicidio, suicidio o accidente[22]. Las estadísticas vitales de mortalidad son generadas por el INEGI y la Secretaría de Salud.	Se retoman los datos correspondientes a los homicidios dolosos o intencionales que publica anualmente INEGI. Esta información que se deriva de las estadísticas vitales y que es captada a través de los registros administrativos de defunciones accidentales y violentas de las 32 entidades federativas del país, es empleada en el estudio. Dicha información se complementa información contenida en el certificado de defunción que permiten identificar algunas características sociodemográficas de las mujeres que fueron asesinadas durante los últimos 15 años en México. Entre las variables que se consideran se encuentra la edad, la condición de habla indígena, el nivel de escolaridad, la condición laboral y el estado conyugal.
Observaciones adicionales	En el planteamiento de este estudio consideran que: "la noción de defunciones femeninas con presunción de homicidio (DFPH) como la mejor forma disponible hasta la fecha para aproximarnos empíricamente al feminicidio, dada la ausencia de información adecuada sobre el fenómeno"[23].	En el documento se señala que: El certificado de defunción incorpora dos variables que permiten una aproximación al contexto en que se produjo el homicidio. La primera indaga sobre la condición de violencia familiar, en tanto que segunda aborda la relación del parentesco de la víctima con el agresor. Sin embargo, debido al alto índice de no respuesta que hay en torno a estas variables la información se utiliza sólo de manera indicativa más no de forma concluyente o para establecer tendencias[24].

Fuente: CNDH.

[20] ONU Mujeres, *et. al., Violencia feminicida en México. Aproximaciones y tendencias 1985-2016*, México, 2017, p. 107.
[21] Irma del Rosario Kánter Coronel, *Asesinatos de Mujeres en México*, Cuaderno de Investigación, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, 2016, p. 17.
[22] ONU Mujeres, *et. al.*, *Violencia feminicida en México. Aproximaciones y tendencias 1985-2014*, México, 2016, p. 9.
[23] ONU Mujeres, *et. al.*, *Violencia feminicida en México. Aproximaciones y tendencias 1985-2016*, México, 2017, p. 17.
[24] Irma del Rosario Kánter Coronel, *Asesinatos de Mujeres en México*, Cuaderno de Investigación, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, 2016, p. 27.

Como se observa, en ambos estudios se hace referencia a la información sobre defunciones, como una fuente que ayuda a aproximarse al número de mujeres asesinadas por razones de género. Por otra parte, se registran esfuerzos desde la ciudadanía, que enfatiza sobre la trascendencia del problema y el vacío de información. A modo de ejemplo, se citan los siguientes:

Mexicanos Unidos Contra la Corrupción difundió el trabajo denominado "Las muertas que no se ven: el limbo de los feminicidios", donde se señala lo siguiente:

> En la investigación se solicitó a cada una de las Procuradurías y Fiscalías de los 32 estados, el número de homicidios dolosos violentos contra mujeres, y se pidió especificar la causa de la muerte, así como si los cuerpos tenían rastros de violencia sexual, mutilaciones y quemaduras.
>
> Las autoridades estatales reportaron que de enero de 2012 a junio de 2016 habían sido asesinadas en forma violenta en todo el país 9 mil 581 mujeres, pero sólo 1,887 de esos crímenes fueron tipificados como feminicidios, que equivalen al 19 por ciento.
>
> Con base en estos informes, al menos 7 mil 694 mujeres que fueron asesinadas a balazos, descuartizadas, violadas, asfixiadas o golpeadas hasta morir no fueran reconocidas como víctimas de feminicidios[25].

El trabajo apunta a lo alarmante que resulta el subregistro de homicidios de mujeres en las procuradurías y fiscalías, señalando desde los obstáculos en el marco legal hasta las omisiones en las investigaciones ministeriales. Esta investigación se basa en información oficial solicitada a las instituciones de procuración de justicia, y se basa en el cotejo de otras fuentes, tales como el INEGI.

Por otra parte, destaca el trabajo de **María Salguero**, quien documenta y georreferencia las muertes violentas de mujeres. Su fuente de información son las notas periodísticas. De este modo, registra todos los casos de los que se tiene conocimiento en la prensa en su trabajo "Yo te nombro: el mapa de los feminicidios en México". En su blog se señala lo siguiente:

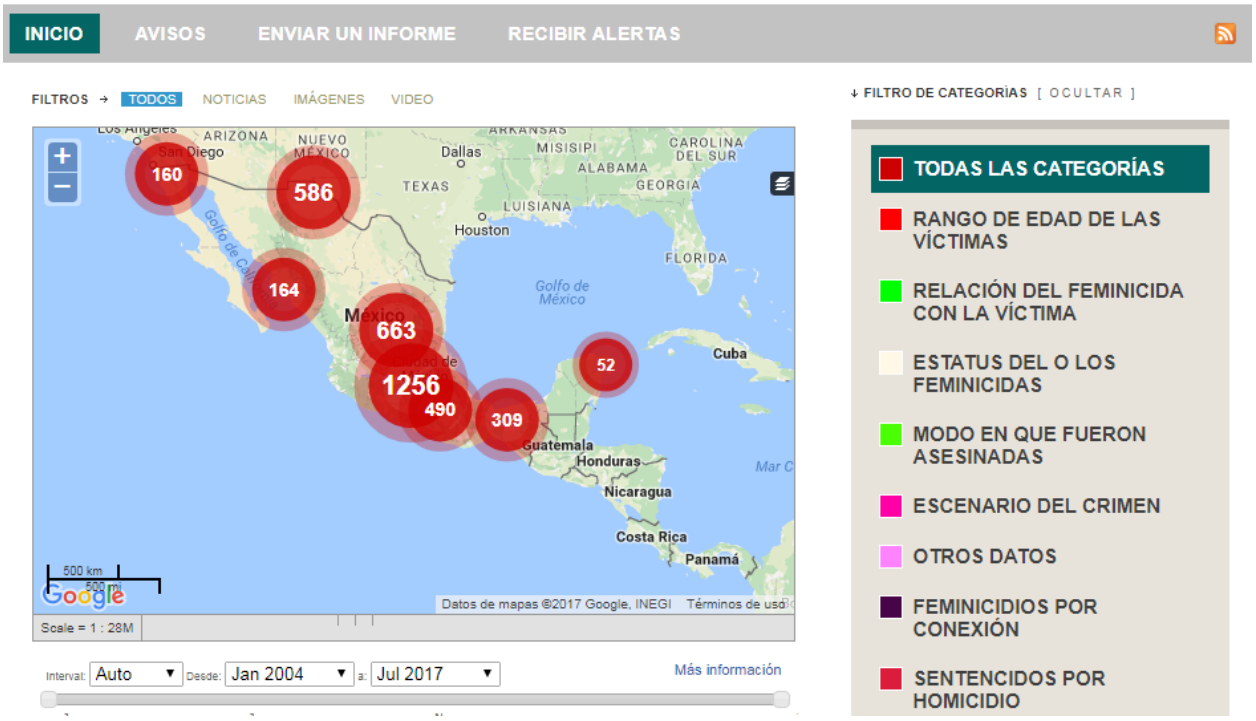
> En el mapa base la información se puede ver por categorías; edad de la víctima, relación con el feminicida, situación legal del feminicida.
>
> Los datos de 2017 incluyen la forma en que fueron asesinadas, el escenario del crimen y algunos datos como si fueron encontradas desnudas, embolsadas, encobijadas, varios feminicidas etc.[26].

[25] Mexicanos Unidos Contra la Corrupción, "Las muertas que no se ven: el limbo de los feminicidios", disponible en: https://contralacorrupcion.mx/categoria/?cat=692

[26] María Salguero, "Yo te nombro: el mapa de los feminicidios en México", disponible en: http://mapafeminicidios.blogspot.com/p/blog-page.html

El mapa de María Salguero presenta información desagregada por rango de edad, relación de la víctima con el victimario, estatus de los feminicidas, modo en que fueron asesinadas, escena del crimen, entra otra información, como se observa en la siguiente imagen:

Imagen 1.2 Mapa sobre feminicidios de María Salguero



Fuente: ONU Mujeres, *et. al. La violencia feminicida en México, aproximaciones y tendencias 1985-2016*, México, 2017.

Como se hace notar, Salguero pone el acento en las características de las víctimas de violencia feminicida, lo que deriva en hacer referencia a información relevante para dar cuenta de dónde y cómo se asesina a las mujeres en México.

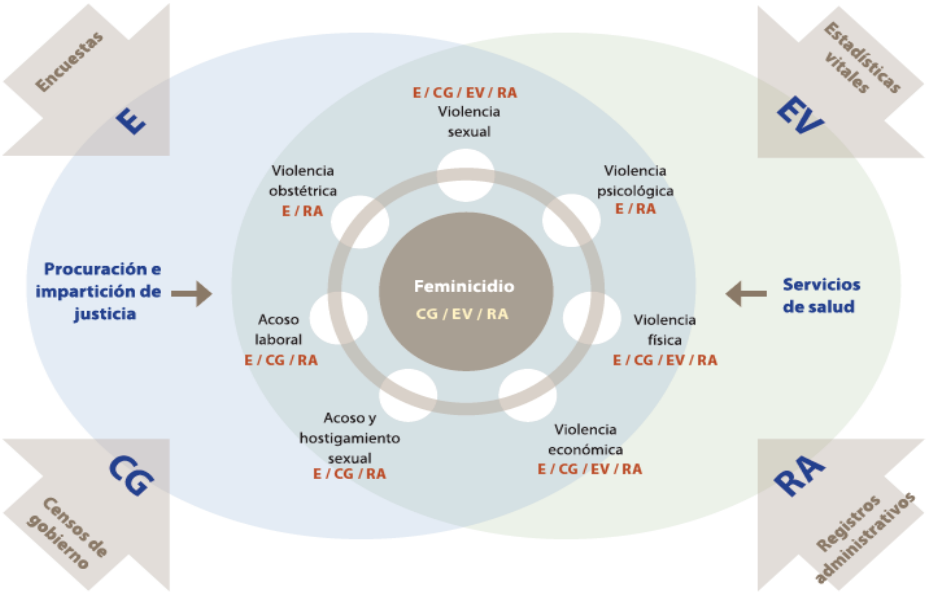
Si bien existen otros estudios que refieren al feminicidio, se considera que los que se citan ponen el acento en el vacío de información para señalar cuántas mujeres han sido asesinadas por razones de género. Asimismo, contribuyen al debate sobre la relevancia de contar con una fuente oficial y confiable sobre cuántos feminicidios se han cometido en México, aun cuando se reconozca la limitante de que los datos no se podrían comparar en todos los casos, derivado de que no existe un tipo penal único en México.

b) Fuentes de información sobre violencia feminicida y feminicidio

Hay una pregunta transversal en este documento, que tiene que ver con cómo contar con bases de datos en las entidades federativas que den cuenta del problema del feminicidio, y cuáles son las tareas pendientes para que los datos sean confiables, así como con qué otros elementos se relaciona tener información consistente (sobre todo en lo que respecta a la investigación y sanción de la violencia).

Así, se identifican distintas fuentes de información que contribuyen a aproximarnos al estudio de la violencia contra las mujeres, y al diseño de políticas públicas:

Imagen 1.2 Fuentes de datos para la violencia feminicida



Fuente: ONU Mujeres, *et. al. La violencia feminicida en México, aproximaciones y tendencias 1985-2016*, México, 2017.

De este modo, para dar cuenta de la violencia contra las mujeres, se cuenta con información sobre cómo se percibe el riesgo de la violencia, o la ocurrencia de la misma, a través de encuestas; con estadísticas vitales de mortalidad, donde se reportan las defunciones femeninas con presunción de homicidio; censos de procuración e impartición de justicia, que se basan en la información que las procuradurías y fiscalías reportan sobre el número de carpetas de investigación relacionadas con cada delito; y, a partir de 2017, se cuenta con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Esta última información es la que consideraremos para referir al contexto del feminicidio en el siguiente apartado.

Es importante señalar otra fuente de información que puede proporcionar elementos de análisis relevantes para el contexto de violencia feminicida. Tal es el caso del **Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (BANAVIM)**, previsto en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. El BANAVIM está previsto en el artículo 38, fracción X, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia[27].

[27] De acuerdo con la información del BANAVIM: En 2007 el Congreso de la Unión aprobó la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), donde en el Artículo 44, fracción III, se le encomienda a la Secretaría de Seguridad Pública "Integrar el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres" compuesto por la información proporcionada por los miembros del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (SNPASEVM) y las instituciones de gobierno de las Entidades Federativas. Las instituciones integrantes del SNPASEVM ingresan información al BANAVIM sobre los casos de violencia contra

El BANAVIM tiene por objeto "**administrar la información procesada por las autoridades integrantes del Sistema Nacional como de los Sistemas Estatales para la atención, prevención, sanción, y erradicación de la violencia en contra de las mujeres, con el fin de instrumentar políticas públicas desde la perspectiva de género** y de derechos humanos"[28].

Asimismo, se prevé el BANAVIM operará a través de la información contenida en el expediente único generado a partir del registro de un caso de violencia, y se registrará los siguientes datos[29]:

- De la víctima y de la persona agresora;
- De las circunstancias de modo, tiempo y lugar respecto al caso de violencia de que se trate;
- Información complementaria del caso de violencia, y
- Órdenes de protección, en su caso.

El BANAVIM contiene información de niñas, adolescentes y mujeres que han sido víctimas de violencia, comprendiendo todos los tipos y modalidades. En él se concentra la información procesada por instancias que tienen por objetivo atender, prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres[30].

La información que se encuentra disponible en la versión pública de BANAVIM es la siguiente:

las mujeres atendidos o identificados en el ejercicio de sus respectivas atribuciones, con el propósito de generar reportes estadísticos que permitan realizar acciones de prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres, así como un seguimiento de cada caso registrado. https://banavim.segob.gob.mx/Banavim/Informacion_Publica/Informacion_Publica.aspx

[28] ACUERDO por el que se establecen los Lineamientos para determinar e integrar la información del Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres, publicados el 16 de agosto de 2018, Diario Oficial de la Federación, capítulo I, artículo 5.

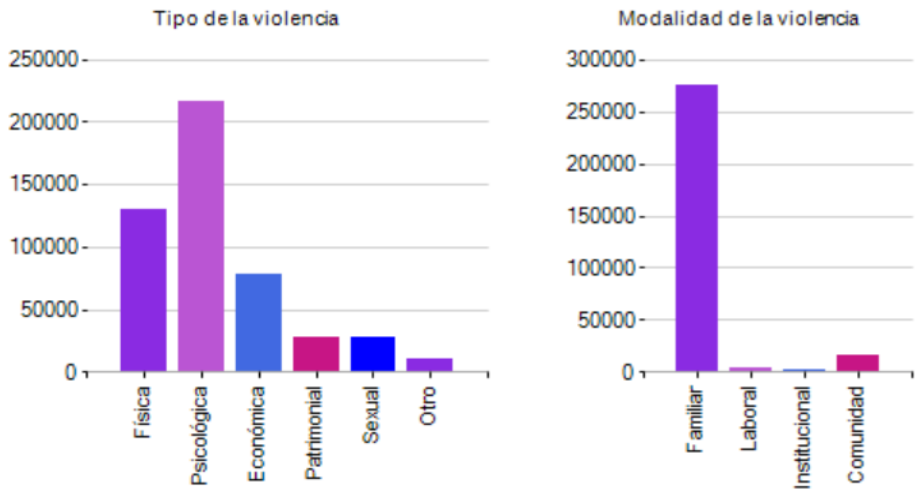
[29] *Ídem.,* artículo 5.

[30] Consúltese https://banavim.segob.gob.mx/Banavim/Informacion_Publica/Informacion_Publica.aspx

Imagen 1.3 Información disponible en BANAVIM

Total de Casos registrados a Nivel Nacional

EUV	Casos	Agresores Hombres	Agresores Mujeres	Sexo No Especificado	Órdenes de Protección	Servicios Otorgados
296519	302,316	197,919	10,282	81,157	22,388	54,924



Fuente: CNDH, con información del BANAVIM.

Derivado tanto del cumplimiento de las obligaciones de las instituciones del Estado, como de la necesidad de allegarse de información necesaria para contar con diagnósticos oportunos sobre la violencia contra las mujeres, destacan el Sistema Integrado de Estadísticas sobre Violencia contra las Mujeres del INEGI, disponible en https://sc.inegi.org.mx/SIESVIM1/paginas/consultas/inicio.jsf.

El INEGI en esta página de internet concentra información de distintas fuentes para abordar cuatro ejes: el contexto sociocultural, demográfico y económico de México, tanto a nivel nacional como por entidad federativa; la situación de la violencia contra las mujeres; los daños y consecuencias de la violencia en la vida de las mujeres; y, finalmente, los recursos institucionales para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia.

Otro esfuerzo institucional orientado a difundir información sobre la situación de la violencia en México es por parte de INMUJERES, quien dio a conocer la plataforma "SIS Proigualdad", disponible en: http://sisproigualdad.inmujeres.gob.mx/public/index.html.

En dicha plataforma, el INMUJERES agrupa la información con base en cuatro rubros: indicadores del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018 (PROIGUALDAD) relacionados con los Objetivos del Desarrollo Sostenible; indicadores del

PROIGUALDAD por convención internacional; indicadores por Objetivo del PROIGUALDAD; y, por último, indicadores del PROIGUALDAD por temática de intervención.

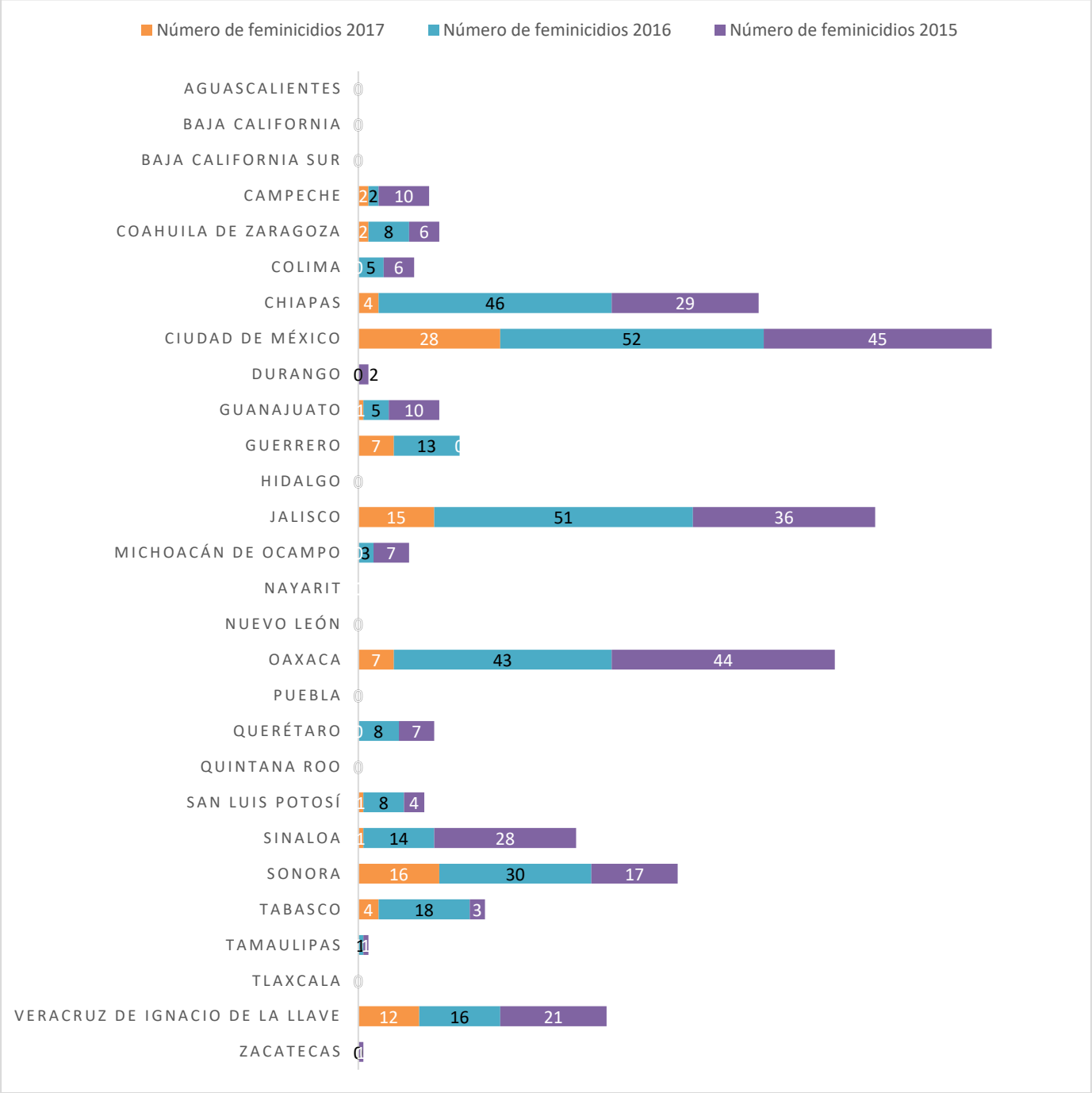
Como se puede observar, existen esfuerzos por parte de diversas instituciones, de organizaciones de la sociedad civil y de académicas y académicos por contribuir al estudio de la violencia contra las mujeres y ofrecer alternativas que contribuyan al fortalecimiento de las políticas públicas en la materia.

1.3 Los feminicidios registrados en México (2015-septiembre de 2018)

En los censos de procuración de justicia se registra el número de feminicidios que cada procuraduría y fiscalía de las entidades reporta. De este modo, se tiene conocimiento que en total en el censo de 2015 se registraron 277 feminicidios; en el de 2016 se reportan 323, y en 2017 se señalan 100 casos[31].

[31] Se menciona como periodo de levantamiento del 07 de febrero al 08 de septiembre de 2017. Consúltese: http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/censosgobiern+o/estatal/cnpje/2017/doc/presentacion.pdf (consultado el 13 de junio de 2018).

Gráfico 1.2 Delitos de feminicidios registrados por año (2015-2017) y por entidad federativa



Fuente: CNDH, con información del INEGI.

Como se observa, nueve entidades federativas no reportan haber iniciado alguna carpeta de investigación por el delito de feminicidio en el periodo revisado. Estas entidades son: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Hidalgo, Nayarit (en 2016 no reportó nada al respecto), Nuevo León, Puebla, Quintana Roo y Tlaxcala. De estas nueve entidades, en seis se ha iniciado el procedimiento de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM).

Lo anterior es con base en lo que las entidades han reportado al INEGI; sin embargo, a finales de 2017 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los Acuerdos con base en los cuales se señalaron una serie de obligaciones respecto a la generación de información delictiva[32]. Esto se considera un momento relevante para la generación de información en materia de feminicidios. Derivado de ello, en la página electrónica del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (en adelante, Secretariado Ejecutivo) actualmente es quien se encarga de difundir la información oficial relacionada con los feminicidios, como se verá a continuación.

a) Sobre el Secretariado Ejecutivo y la obligación de reportar información sobre el número de feminicidios que se cometen en México

Como parte de los Acuerdos con base en los cuales se señalaron una serie de obligaciones respecto a la generación de información delictiva, se señaló lo siguiente:

> 04/XLII/17. Sistema de Información sobre Justicia, Seguridad y Prevención de Violencia contra la Mujer. El Consejo Nacional de Seguridad Pública aprueba la creación de una **plataforma que permita homologar e interconectar las bases de datos sobre violencia de género**, bajo la coordinación de la Secretaría de Gobernación, por conducto de la Subsecretaría de Derechos Humanos, con la participación de la Procuraduría General de la República, la Oficina del Comisionado Nacional de Seguridad, la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Asimismo, las entidades federativas acuerdan suministrar oportunamente la información correspondiente en esta plataforma, conforme a los lineamientos que para tal efecto se desarrollen, a fin de mejorar el diseño e implementación de las políticas públicas en la materia[33].

El Acuerdo en comento obliga a la publicación periódica de los delitos de feminicidio registrados. En razón de ello, el Secretariado Ejecutivo da a conocer en su página de internet el reporte con datos disponibles por el Centro Nacional de Información (CNI) proveniente de la información de incidencia delictiva, que incluye feminicidio y mujeres víctimas de otros delitos, con base en las denuncias realizadas ante el Ministerio Público en las 32 entidades federativas[34]. Las precisiones sobre la información que se reporta por parte de la Secretaría de Gobernación, de acuerdo con el apartado de "información relevante" de la página[35], son las siguientes:

---

[32] ACUERDOS del Consejo Nacional de Seguridad Pública, aprobados en su Cuadragésima Segunda Sesión Ordinaria, celebrada el 30 de agosto de 2017, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 04 de octubre de 2017, Diario Oficial de la Federación, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5499796&fecha=04/10/2017&print=true (consultado el 13 de junio de 2018).
[33] *Ibídem.*
[34] Consúltese SEGOB, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Información delictiva y de emergencias con perspectiva de género*, 31 de marzo de 2017, disponible en: http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/Info_delict_persp_genero_MAR2018.pdf (consultado el 13 de junio de 2018).
[35] Consúltese: http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-fuero-comun.php

- La información se refiere a los presuntos delitos registrados en las averiguaciones previas o carpetas de investigación iniciadas, y que son reportados por las Procuradurías Generales de Justicia y Fiscalías Generales de las entidades federativas, en el caso de los delitos del fuero común, y por la Procuraduría General de la República, en el caso de los delitos del fuero federal. En ambos casos, dichas instancias son las responsables de la veracidad y actualización de la información.
- Los presuntos delitos reportados pueden estar involucrados con una o más víctimas u ofendidos, o afectar más de un bien jurídico.
- Para los delitos del fuero común de homicidio, secuestro y extorsión, se presenta información estadística sobre el número de víctimas. En protección a datos personales, no se incluye información personal, ni sobre el estado procesal de dichas averiguaciones previas o carpetas de investigación.
- La información sobre incidencia delictiva municipal corresponde a los presuntos delitos cometidos en esa demarcación territorial y que obran en averiguaciones previas o carpetas de investigación iniciadas. En ocasiones no todos los municipios o delegaciones [actualmente alcaldías] de una entidad federativa están incluidos en el reporte, por lo que los datos no son comparables de manera directa con los reportados a nivel estatal. En algunas entidades, el reporte se realiza a nivel de distrito, que puede comprender uno o varios municipios, o bien de delegación política en el caso del Distrito Federal [actualmente Ciudad de México].
- Los delitos no denunciados o aquellas denuncias en las que no hubo suficientes elementos para presumir la comisión de un delito, fueron excluidos en el reporte.
- La actualización de los datos es mensual.

Respecto al delito de feminicidio se puntualiza que: "La contabilidad del delito de feminicidio se realiza conforme a su tipificación en las entidades federativas, la cual se ha venido dando de forma gradual durante los últimos siete años, completándose las 32 entidades federativas en octubre de 2017"[36].

La Secretaría de Gobernación, a través del Secretariado Ejecutivo, pone a disposición de la población en general el acceso a los datos con los que cuentan. La información se concentra en cuatro bases de datos:

i) Cifras de incidencia delictiva estatal de 2015 a abril de 2018;
ii) Cifras de incidencia delictiva municipal de 2015 a abril de 2018;
iii) Cifras de víctimas del fuero común de 2015 a abril 2018; y,
iv) Cifras de incidencia delictiva federal de 2012 a abril de 2018.

En las primeras dos bases de datos, sobre **incidencia delictiva**[37], se hace referencia a las carpetas de investigación iniciadas por diversos delitos, entre ellos el feminicidio y el homicidio. La información está desagregada por meses, y alude al bien jurídico afectado, al tipo y subtipo de delito (por ejemplo, robo como

[36] SEGOB, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Información delictiva y de emergencias con perspectiva de género*, 31 de marzo de 2017, disponible en: http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/Info_delict_persp_genero_MAR2018.pdf (consultado el 13 de junio de 2018), p. 19.
[37] Consúltese https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun-nueva-metodologia?state=published

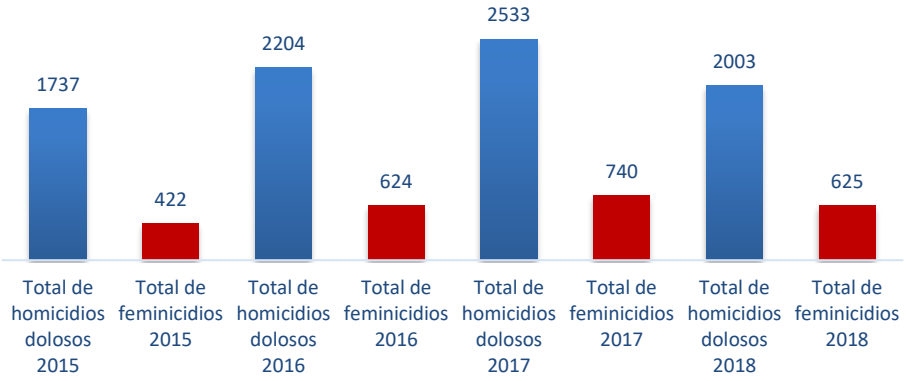
tipo, y como subtipo robo de vehículo), y a la modalidad (con arma de fuego, arma blanca, otro elemento o no especificado). En este sentido, se aportan elementos sobre el delito que no se habían informado en los censos de procuración de justicia del INEGI.

En la base de datos sobre **víctimas del fuero común**[38], se reporta información que no había sido concentrada y reportada considerando el sexo de las víctimas por delito y el rango de edad (menores de edad, adultos de 18 y más, no especificado y no identificado). Esta información se considera relevante para analizar el problema del feminicidio en México porque permite identificar tendencias en cuanto a si las víctimas son menores de edad, o si ocurre esto en territorios específicos, por ejemplo. Con base en lo expresado, este apartado se articula en tres rubros: el primero tiene que ver con analizar las cifras del feminicidio que reporta el Secretariado Ejecutivo; en segundo lugar, se abordará lo relacionado con las características de las víctimas directas del feminicidio, y finalmente, en el tercer subtema se considera relevante abordar el acceso a la justicia en contextos de violencia feminicida.

b) Las cifras sobre el feminicidio, de acuerdo con el Secretariado del Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública

El Secretariado Ejecutivo reporta, con base en la información remitida por las procuradurías y fiscalías de las entidades federativas, que el número de carpetas de investigación por feminicidios ha ido en ascenso entre 2015 y 2017, y que, con base en los datos de 2018 registrados hasta el mes de abril, pareciera que la tendencia podría continuar. A continuación, se presentan los datos en el siguiente gráfico:

Gráfico 1.3 Número de presuntas víctimas de homicidios dolosos (de mujeres) y feminicidios por año (2015-agosto de 2018)

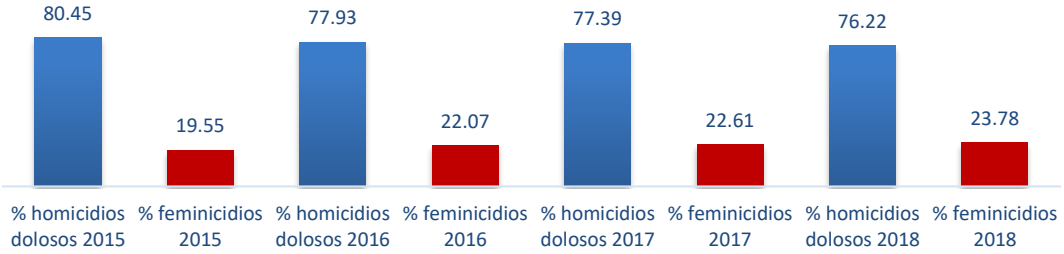


Fuente: CNDH con la información del SESNSP.

[38] Consúltese https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva?state=published Se encuentran los archivos en Excel de las cifras de víctimas del fuero común, 2015-septiembre de 2018. Nota: la información que se reporta en los archivos en Excel correspondiente a la incidencia delictiva del fuero común con la nueva metodología discrepa de la reportada en el documento en PDF denominado como "Información delictiva y de emergencias con perspectiva de género", disponible en: http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/Info_delict_persp_genero_SEP2018.pdf

Como se observa, de 2015 a 2017 han incrementado tanto las carpetas de investigación de homicidios dolosos de mujeres como de los feminicidios. Cuando revisamos el porcentaje al que equivale el número de feminicidios investigados como tal, considerando la suma de los homicidios dolosos de mujeres más los feminicidios, se identifica que el porcentaje de carpetas de investigación iniciadas por el delito de feminicidio no rebasa el 25% de 2015 a septiembre de 2018, aunque sí se observa un ascenso en el número de asesinatos de mujeres investigados como feminicidio:

Gráfico 1.4 Porcentaje de homicidios dolosos de mujeres y feminicidios por año (2015-agosto de 2018)

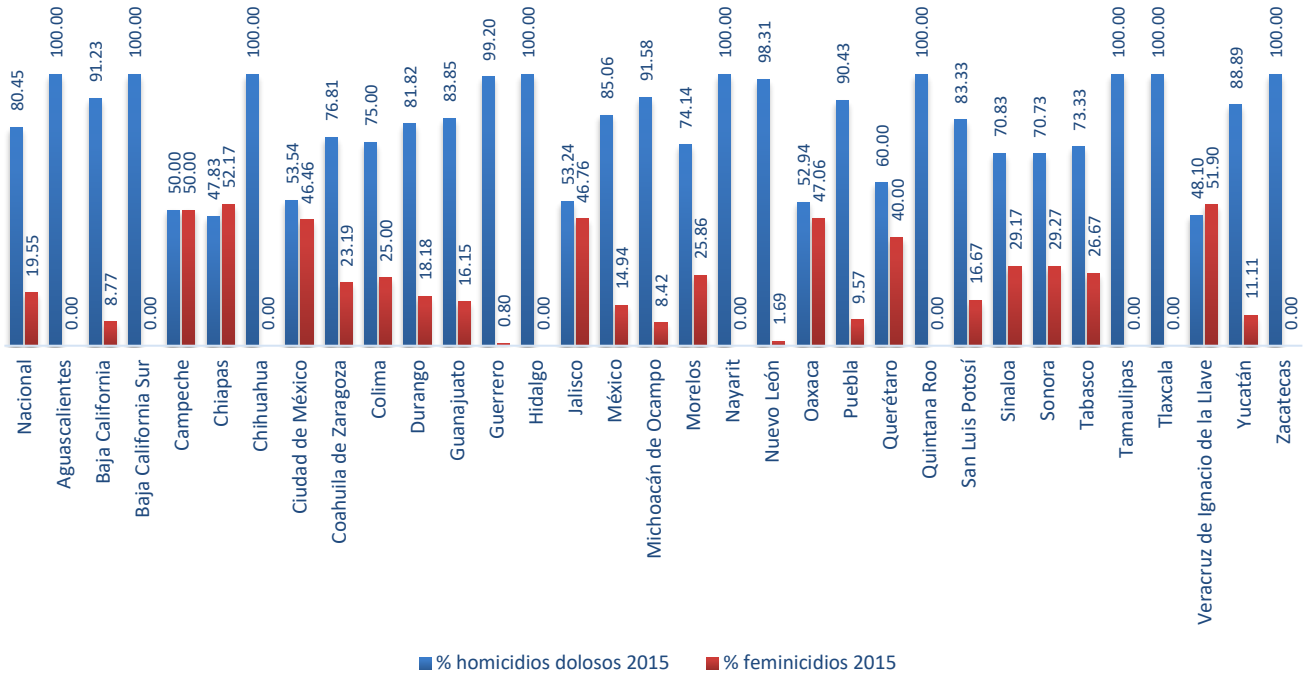


Fuente: CNDH con la información del SESNSP.

Lo anterior significa que, aunque han aumentado el número de homicidios dolosos, el porcentaje de casos en los que se ha iniciado la investigación como feminicidio, aún sigue siendo un porcentaje bajo. Derivado del mantenimiento de este porcentaje a lo largo de tres años y ocho meses, se considera necesario indagar sobre cómo se están investigando las muertes violentas de mujeres y, en este sentido, cuáles son los retos que persisten para la investigación del delito de feminicidio.

Por otra parte, cuando se analizan los datos a nivel estatal, se observa que el problema de los feminicidios tiene un comportamiento diferenciado, según la entidad federativa de que se trate. Para 2015, la diferencia entre las carpetas de investigación con de homicidios dolosos donde la víctima era una mujer, era considerablemente mayor a nivel nacional y en la mayoría de las entidades federativas, como se observa en el siguiente gráfico:

Gráfico 1.5 Porcentaje de presuntas víctimas de homicidio doloso (de mujeres) y feminicidio por entidad federativa de 2015



Fuente: CNDH con la información del SESNSP.

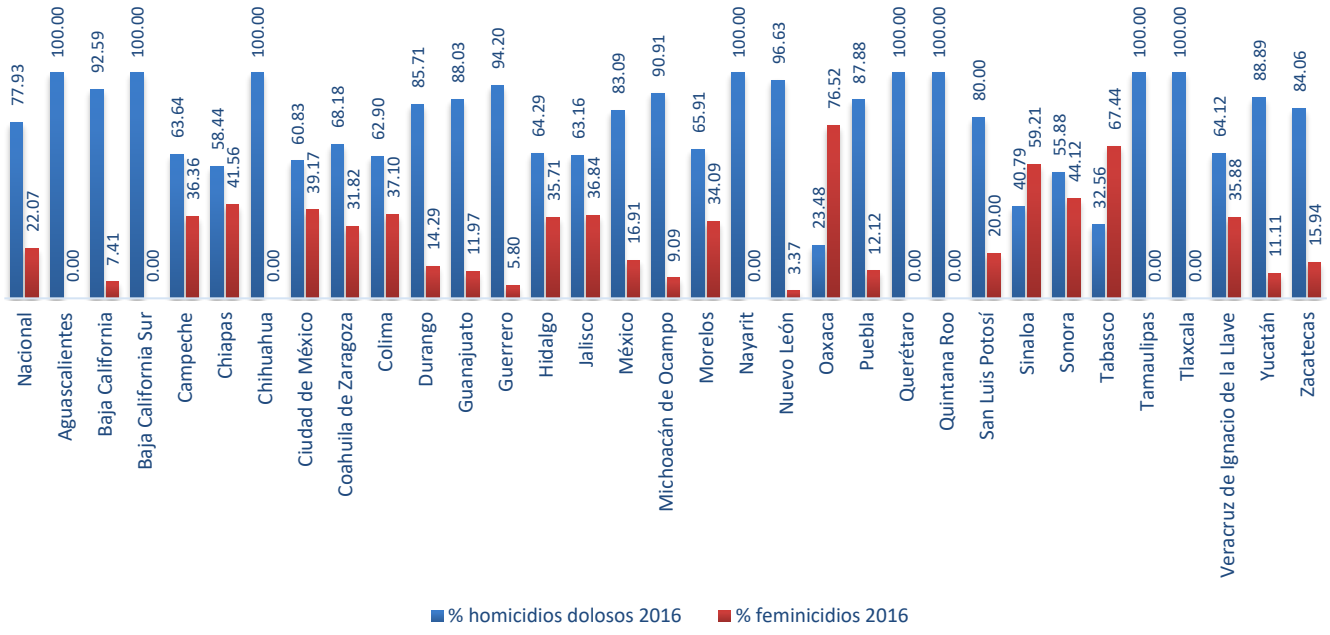
Como se observa, las entidades donde el porcentaje de carpetas de investigación de homicidio doloso donde la víctima fue una mujer, y de feminicidio es semejante en: Campeche, Chiapas, Ciudad de México, Jalisco, Oaxaca y Veracruz.

En la misma situación se ubican Aguascalientes, Baja California Sur, Chihuahua y Nayarit; sin embargo, la diferencia es que en estas entidades el feminicidio o no se preveía, o se preveía bajo otra denominación. Para el caso de Aguascalientes, preveía un tipo penal que hacía referencia al homicidio calificado como feminicidio; Baja California Sur todavía en la actualidad se hace referencia al homicidio agravado por feminicidio; Chihuahua contaba con un artículo que señala "cuando la víctima del delito de homicidio sea del sexo femenino o menor de edad se aplicarán las penas previstas en el segundo párrafo del artículo anterior", es decir, se consideraba una agravante del homicidio cuando la víctima era mujer; finalmente, Nayarit le denominaba homicidio por razón de misoginia y, en el caso de Chihuahua, no se preveía un tipo penal semejante.

En el caso de las entidades que, aun teniendo el tipo penal de feminicidio, no cuentan con ninguna carpeta de investigación relacionada, se podría suponer que los asesinatos de mujeres fueron investigados como homicidios dolosos.

En 2016 se observaron cambios significativos en cuanto al número de carpetas de investigación de feminicidio, como se ve a continuación:

Gráfico 1.6 Porcentaje de presuntas víctimas de homicidio doloso (de mujeres) y feminicidio por entidad federativa de 2016

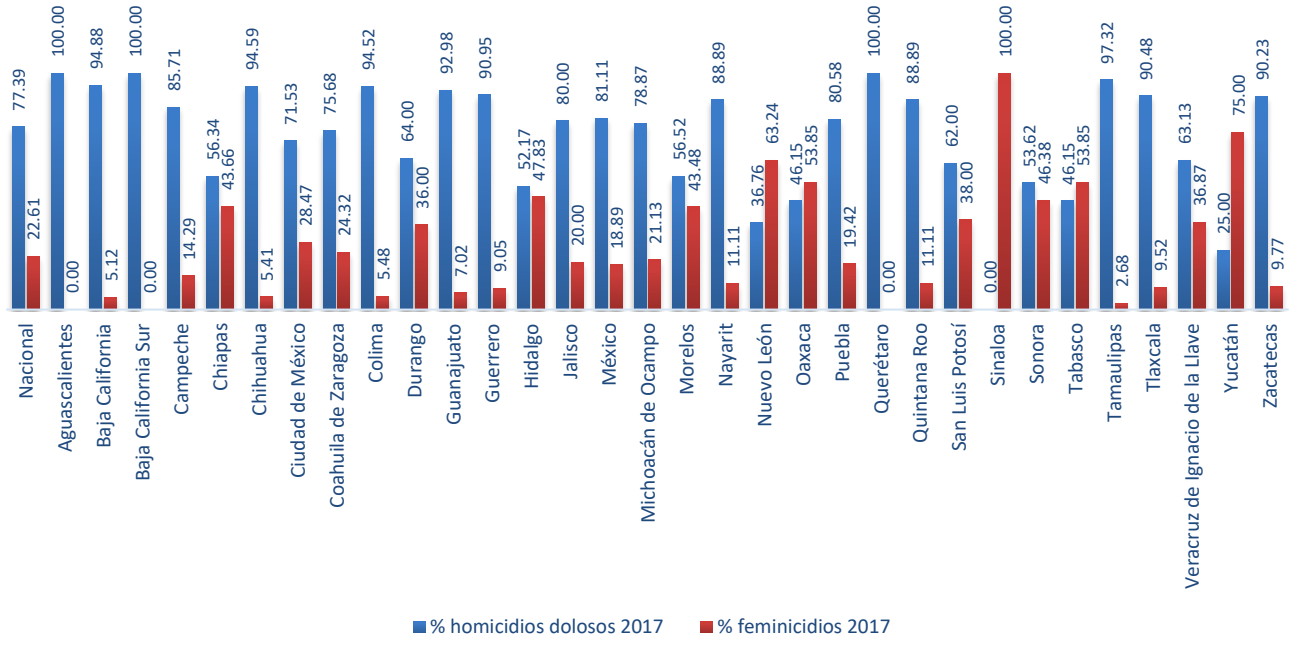


Fuente: CNDH con la información del SESNSP.

Para 2016, las entidades donde el porcentaje de carpetas de investigación por feminicidio es semejante o superior al porcentaje de carpetas por homicidio doloso de mujeres son: Sinaloa, Sonora y Tabasco.

En 2017 si bien prevalecen distancias considerables entre el porcentaje de carpetas de investigación con víctimas mujeres de homicidio doloso y de feminicidio, se puede observar que en algunos casos se comenzó a atender la premisa de investigar todas las muertes violentas de mujeres como feminicidios, y que, en su caso, se reclasificaran sobre la marcha.

Gráfico 1.7 Porcentaje de presuntas víctimas de homicidio doloso (de mujeres) y feminicidio por entidad federativa de 2017

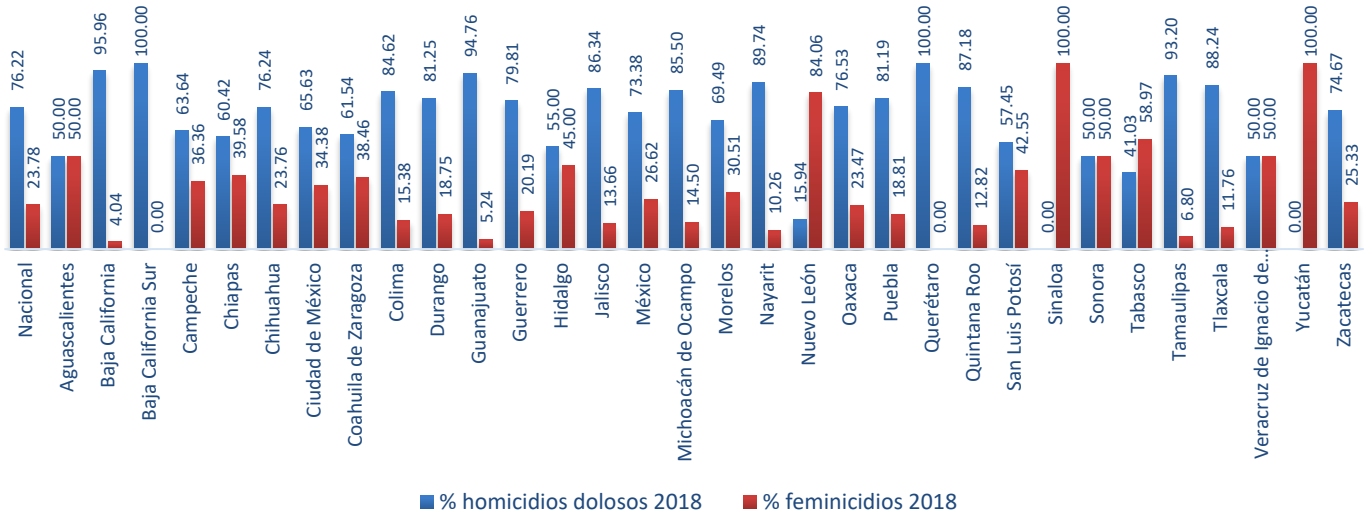


Fuente: CNDH con la información del SESNSP.

En específico, destacan: Chiapas, Hidalgo, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Sonora, Tabasco y Yucatán. Mención aparte merece el caso de Sinaloa, donde el total de las carpetas de investigación se registraron por el delito de feminicidio.

Hasta septiembre de 2018 se identifica que un mayor número de entidades federativas registran porcentajes más cercanos de capetas de homicidio doloso, donde la víctima es mujer, y de feminicidio, como se aprecia en el siguiente gráfico:

Gráfico 1.8 Porcentaje de presuntas víctimas de homicidio doloso (de mujeres) y feminicidio por entidad federativa de 2018



Fuente: CNDH con la información del SESNSP.

Como se observa, destaca nuevamente el caso de Sinaloa, con un 100% de sus carpetas de investigación en torno a un asesinato de mujeres como feminicidio; del mismo modo que Yucatán, y en una tendencia semejante se ubica Nuevo León (84.06%). En el extremo opuesto persiste Baja California Sur; Querétaro, y muy cerca Baja California (4.04%), Guanajuato y Tamaulipas (6.80%).

Siguiendo con el argumento de que la información sobre las carpetas de investigación es de utilidad para analizar cómo se está investigando el asesinato de mujeres, antes que el propio problema del feminicidio, se podría sostener que en algunas entidades las diferencias entre homicidios dolosos de mujeres y el número de víctimas de feminicidio registradas, contribuye a dar cuenta de posibles avances o retos en materia de investigación en las entidades federativas. Esto implica asumir que el registro de información sobre las muertes violentas de mujeres aporta indicios sobre el cumplimiento de la obligación del Estado mexicano relacionado con la investigación y procuración de justicia. Con base en lo expuesto, se expone a continuación el registro de las diferencias entre el porcentaje de carpetas de investigación por homicidio doloso donde las víctimas fueron mujeres; y el porcentaje de víctimas de las carpetas registradas como feminicidio:

Tabla 1.3 Diferencias entre el porcentaje de carpetas de investigación de homicidio doloso donde las víctimas fueron mujeres, y de víctimas derivadas de carpetas de investigación por feminicidio[39]

Entidad	Diferencia 2015	Diferencia 2016	Diferencia 2017	Diferencia 2018
Nacional	60.91	55.87	54.78	52.44
Aguascalientes	NA	100.00	100.00	0.00
Baja California	82.46	85.19	89.77	91.93
Baja California Sur	100.00	100.00	100.00	100.00
Campeche	0.00	27.27	71.43	27.27
Chiapas	-4.35	16.88	12.68	20.83
Chihuahua	NA	NA	89.19	52.49
Ciudad de México	7.09	21.67	43.07	31.25
Coahuila de Zaragoza	53.62	36.36	51.35	23.08
Colima	50.00	25.81	89.04	69.23
Durango	63.64	71.43	28.00	62.50
Guanajuato	67.69	76.07	85.96	89.52
Guerrero	98.40	88.40	81.90	59.62
Hidalgo	100.00	28.57	4.35	10.00
Jalisco	6.47	26.32	60.00	72.67
México	70.13	66.19	62.22	46.76
Michoacán de Ocampo	83.16	81.82	57.75	70.99
Morelos	48.28	31.82	13.04	38.98
Nayarit	NA	NA	77.78	79.49
Nuevo León	96.61	93.26	-26.47	-68.12
Oaxaca	5.88	-53.04	-7.69	53.06
Puebla	80.85	75.76	61.15	62.38
Querétaro	20.00	100.00	100.00	100.00
Quintana Roo	100.00	100.00	77.78	74.36
San Luis Potosí	66.67	60.00	24.00	14.89
Sinaloa	41.67	-18.42	-100.00	-100.00
Sonora	41.46	11.76	7.25	0.00
Tabasco	46.67	-34.88	-7.69	-17.95
Tamaulipas	100.00	100.00	94.63	86.41
Tlaxcala	100.00	100.00	80.95	76.47
Veracruz de Ignacio de la Llave	-3.80	28.24	26.27	0.00
Yucatán	77.78	77.78	-50.00	-100.00
Zacatecas	100.00	68.12	80.45	49.33

Fuente: CNDH con la información del SESNSP.

En la tabla se concentran las diferencias entre el porcentaje de homicidios dolosos restándole el porcentaje de feminicidios. De este modo, los valores 100 significa que el total de los asesinatos se investigaron como homicidios dolosos y ninguno como feminicidio. El cero significa que no hay diferencia en el porcentaje de asesinatos de mujeres que se investigaron como homicidios dolosos y como feminicidios. Los valores

[39] La distancia se calculó obteniendo en primer lugar los porcentajes de víctimas mujeres de homicidio doloso y de feminicidio (considerando la suma del número de víctimas mujeres de homicidios dolosos más el número de víctimas registradas por feminicidio). Posteriormente, se tomó como dato base el porcentaje de víctimas mujeres de homicidio doloso y se le restó el porcentaje de víctimas de feminicidio. Por lo anterior, los valores positivos y más cercanos refieren a un menor número de carpetas de investigación iniciadas por feminicidio, mientras que números negativos y más cercanos al -100 reflejan un mayor número de carpetas iniciadas por feminicidio.

negativos, indican que hubo un mayor número de asesinatos de mujeres investigados como feminicidios, en lugar de investigarse como homicidios dolosos (Ver Sinaloa en 2017 y 2018, y Yucatán en 2018). Como se observa, a nivel nacional los datos indican que se mantiene la diferencia en las carpetas de homicidios dolosos donde la víctima es mujer, y las carpetas por feminicidio. En los años revisados, prevalece la investigación de muertes violentas de mujeres como homicidios dolosos.

Por otra parte, considerando los tres años y ocho meses de referencia, se puede identificar que el caso de Sinaloa y Yucatán es donde con mayor claridad se aprecia el cumplimiento de investigar todas las muertes de mujeres como feminicidio, atendiendo a que durante la investigación se puede reclasificar. No obstante que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 554/2013, determinó que toda muerte violenta debe de investigarse como feminicidio (el caso de Mariana Lima)[40], y que en los ACUERDOS del Consejo Nacional de Seguridad Pública, aprobados en su Cuadragésima Tercera Sesión Ordinaria, celebrada el 21 de diciembre de 2017, se derivó el siguiente acuerdo:

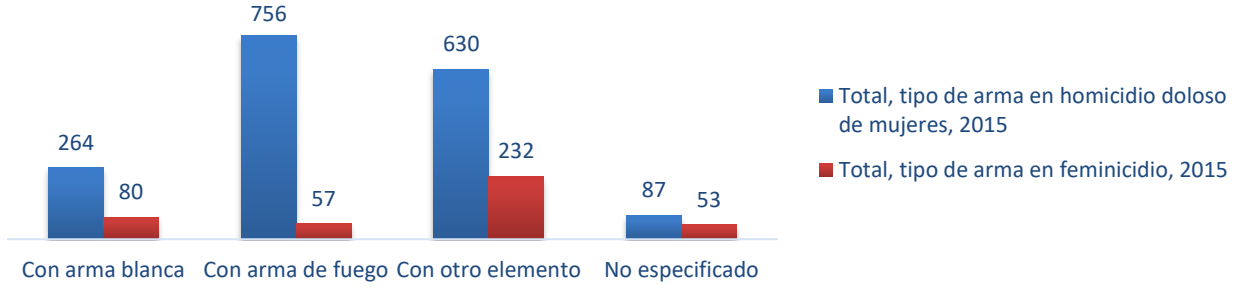
> 04/XLIII/17. Investigación de homicidios dolosos de mujeres bajo protocolos de feminicidio
>
> El Consejo Nacional de Seguridad Pública acuerda que la Procuraduría General de la República y las Procuradurías y Fiscalías Generales de Justicia de las 32 entidades federativas inicien la investigación de toda muerte violenta de mujeres de carácter doloso bajo protocolos de feminicidio.

Así, se advierte que buena parte de las instituciones de procuración de justicia no atienden a este Acuerdo, lo que por sí mismo constituye una alerta en el acceso a la justicia.

c) Sobre el uso de armas en los homicidios dolosos de mujeres y feminicidios de mujeres

A través de la información del Secretariado Ejecutivo se puede también acceder a la información sobre el tipo de arma con el cual llevaron a cabo el asesinato de mujeres. De acuerdo con la información de 2015, se observa que para el caso de los homicidios dolosos de mujeres se empleó predominantemente arma de fuego (en 756 de las víctimas), mientras que, para el caso de los feminicidios, se identifica que el porcentaje más alto es el de "otro elemento" (en 232 de las víctimas), como se ve en el siguiente gráfico:

Gráfico 1.9 Tipo de arma empleada en el homicidio doloso de mujeres y en el feminicidio en 2015

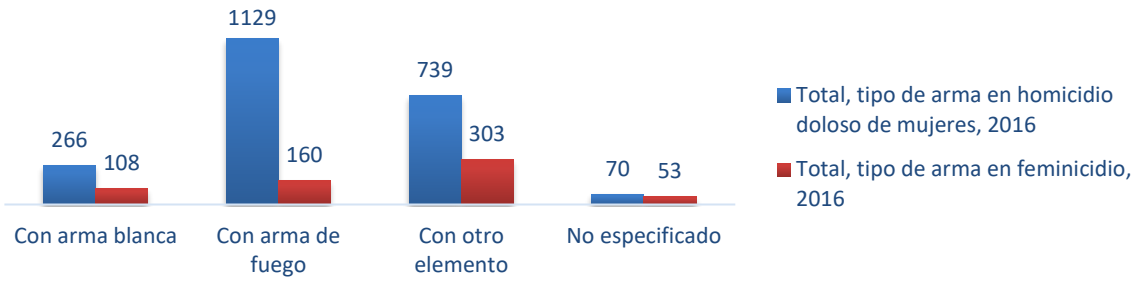


Fuente: CNDH con la información del SESNSP.

[40] Consúltese en: https://redtdt.org.mx/wp-content/uploads/2015/04/SCJN.IrineaBuend%C3%ADa.pdf

En 2016 se observa la misma tendencia que en 2015, en tanto que se emplea un arma de fuego en los homicidios dolosos de mujeres, mientras que para el feminicidio prevalece aún un mayor número de casos donde se señala que el asesinato se llevó a cabo con "otro elemento":

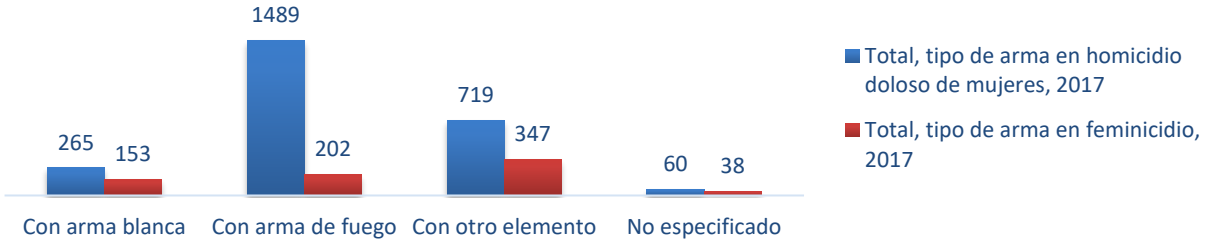
Gráfico 1.10 Tipo de arma empleada en el homicidio doloso de mujeres y en el feminicidio en 2016



Fuente: CNDH con la información del SESNSP.

Para 2017, el uso de arma de fuego en el homicidio doloso de mujeres aumentó considerablemente, pues de 1129 mujeres asesinadas con esta arma de fuego en 2016, pasó a 1489 en 2017. En cuanto al caso de las víctimas de feminicidio, se registró un ascenso en el número de mujeres víctimas asesinadas con arma de fue, de 2016 a 2017. En el siguiente gráfico se observan los datos de 2017:

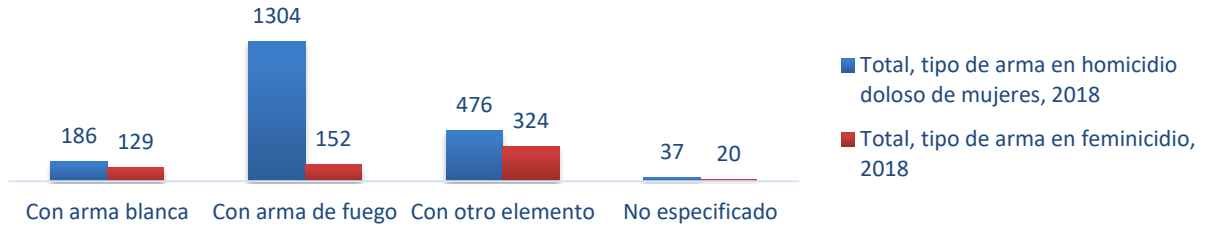
Gráfico 1.11 Tipo de arma empleada en el homicidio doloso de mujeres y en el feminicidio en 2017



Fuente: CNDH con la información del SESNSP.

En 2018 se mantuvieron las tendencias de los años anterior, 1304 mujeres víctimas de homicidio doloso fueron asesinadas con arma de fuego; y en el caso de las víctimas de feminicidio, prevaleció como arma "otro elemento":

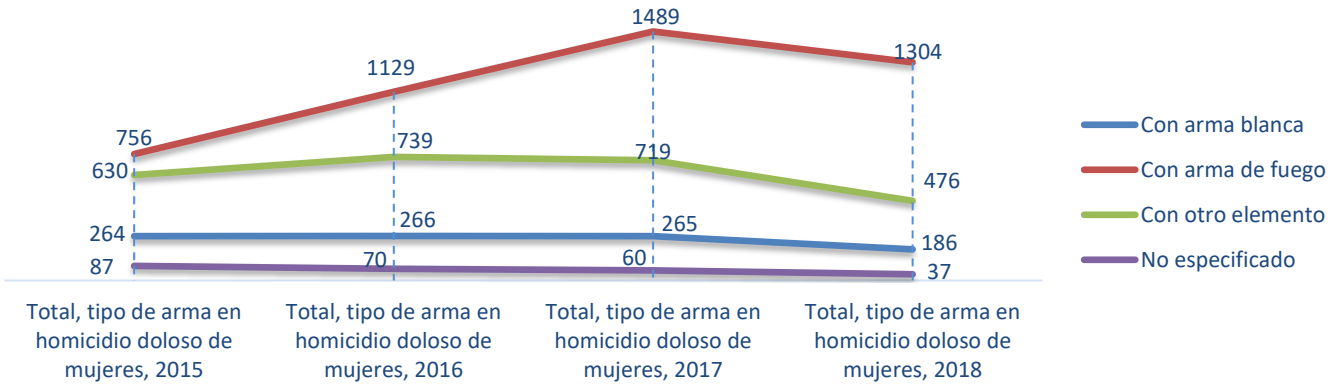
Gráfico 1.12 Tipo de arma empleada en el homicidio doloso de mujeres y en el feminicidio hasta septiembre 2018



Fuente: CNDH con la información del SESNSP.

Cuando se analiza el tipo de arma que se empleó para los homicidios dolosos de mujeres en una línea de tiempo, se observa que el uso de armas de fuego prevalece como arma a través de la cual se asesina dolosamente a las mujeres, quedando en segunda posición "otro elemento", como se observa:

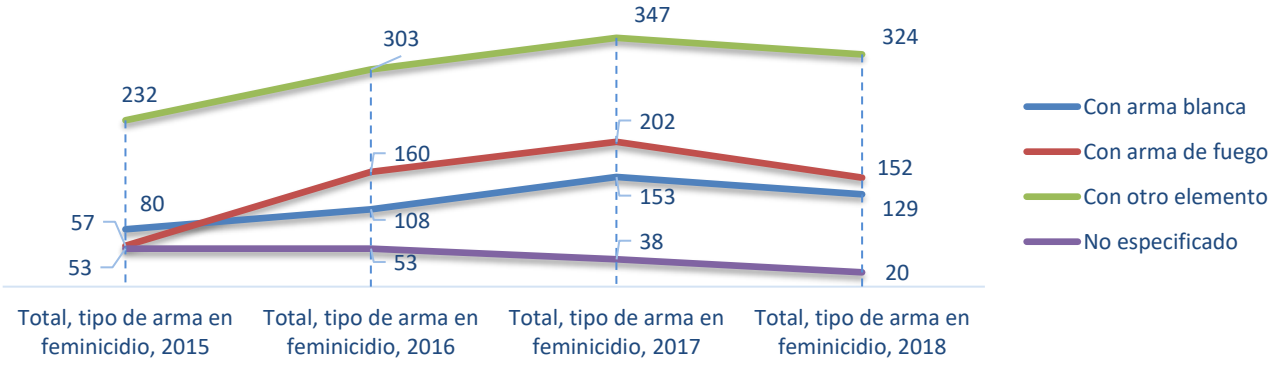
Gráfico 1.13 Tipo de arma empleada en el homicidio doloso de mujeres (2015-septiembre 2018)



Fuente: CNDH con la información del SESNSP.

En lo correspondiente a las mujeres que son asesinadas por razones de género y cuya carpeta de investigación hace constar el feminicidio, se observa que de 2015 a septiembre de 2018 prevalece la opción de "con otro elemento", sin embargo, es importante enfatizar la línea ascendente que se observa en lo correspondiente al arma de fuego.

Gráfico 1.14 Tipo de arma empleada en el feminicidio (2015-septiembre 2018)



Fuente: CNDH con la información del SESNSP.

Tanto el homicidio doloso como el feminicidio representan dos expresiones del contexto de violencia en el país, y dentro de éste sobresale la predominancia que han adquirido las armas de fuego para perpetrar los asesinatos de mujeres.

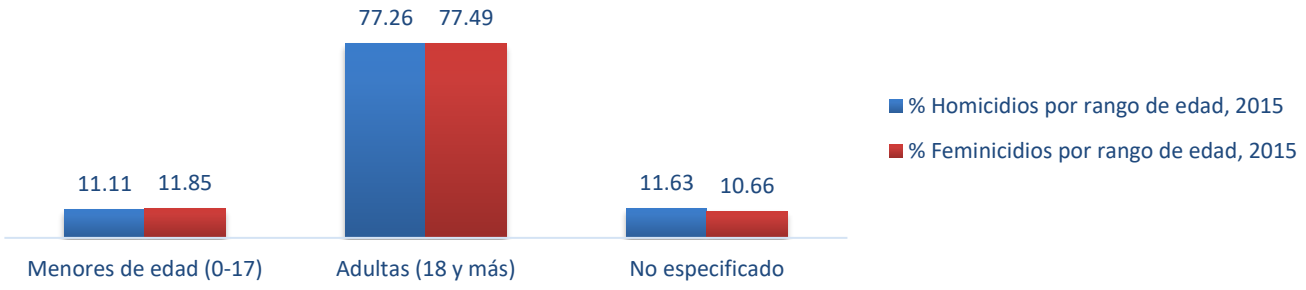
d) Respecto a la edad de las víctimas de homicidios dolosos de mujeres y de feminicidios

El Secretariado Ejecutivo reporta los rangos de edad de las víctimas de homicidio doloso y de los feminicidios, distinguiendo entre: de 0 a 17 años; de 18 años y más, y edad no especificada. Si bien los rangos de edad reportados son amplios, permite identificar en qué medida estos delitos implican el asesinato de menores de 18, con mayor claridad[41].

En 2015, se identifica que, en todos los rangos de edad es mayor el número de mujeres asesinadas de 18 años y más. Esto evidentemente tiene que ver con que el rango por sí mismo es muy amplio. Las variaciones en los rangos de edad de las víctimas de homicidio doloso y de feminicidio se puede apreciar de mejor manera cuando se comparan los porcentajes. De este modo, se identifica para 2015, el rango de edad de las víctimas en carpetas de investigación de ambos delitos es semejante, aunque se aprecia un porcentaje ligeramente mayor en el rango de 0 a 17 años, para el caso del feminicidio; y esto mismo ocurre para el rango de adultas, como se aprecia en el siguiente gráfico:

[41] Los rangos de edad se están reportando en este documento tal como los informa el Secretariado Ejecutivo en sus datos abiertos. Consúltese https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva?state=published.

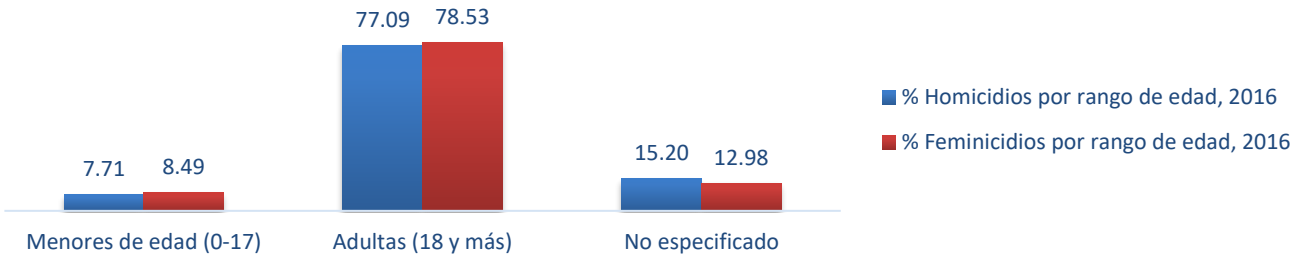
Gráfico 1.15 Rango de edad de las víctimas de homicidio doloso y de feminicidio, 2015



Fuente: CNDH con la información del SESNSP.

En 2016 se identifica que los porcentajes de las víctimas de ambos delitos se distribuyen de manera semejante en los rangos de edad. Comparando la información con el año anterior (2015), se identifica que disminuye el porcentaje de mujeres asesinadas que se ubican como menores de edad; sin embargo, aumenta el porcentaje de víctimas de las cuales no se especificó la edad:

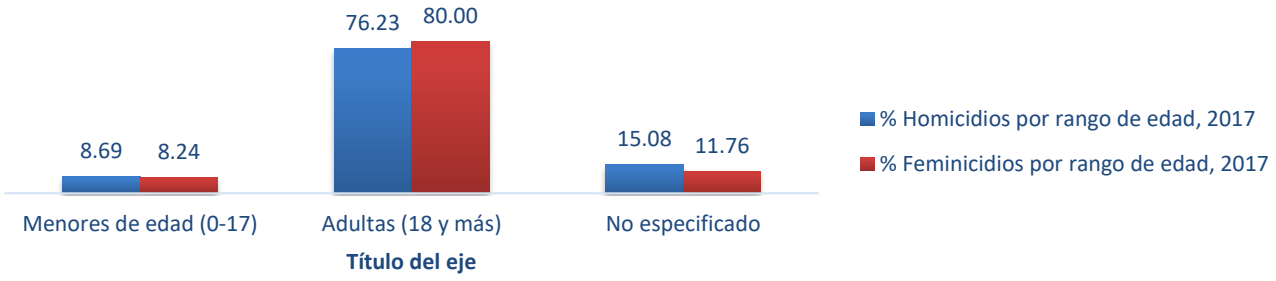
Gráfico 1.16 Rango de edad de las víctimas de homicidio doloso y de feminicidio, 2016



Fuente: CNDH con la información del SESNSP.

En 2017 se identifica que el número de víctimas de feminicidio menores de edad es ligeramente menor al caso de los homicidios dolosos de mujeres. En sentido opuesto, se identifica que hay un mayor porcentaje de víctimas de feminicidio adultas, que de víctimas de homicidio:

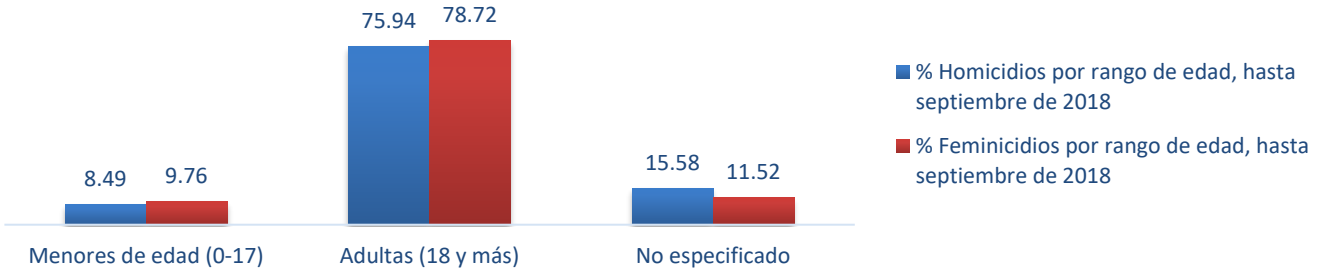
Gráfico 1.17 Rango de edad de las víctimas de homicidio doloso y de feminicidio, 2017



Fuente: CNDH con la información del SESNSP.

Finalmente, hasta septiembre de 2018 se identifica que es mayor el número de víctimas de feminicidio niñas y adolescentes, en comparación con el de víctimas mujeres de homicidio doloso; esto es del mismo modo para el caso de las mujeres adultas, como se observa a continuación:

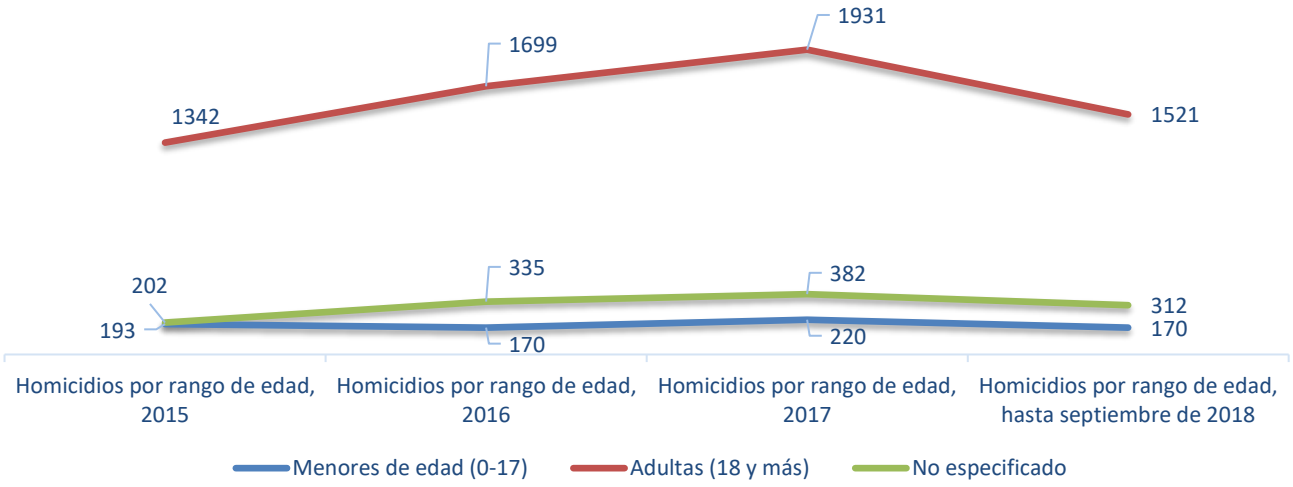
Gráfico 1.18 Rango de edad de las víctimas de homicidio doloso y de feminicidio, 2018



Fuente: CNDH con la información del SESNSP.

Ahora bien, cuando se analizan los homicidios dolosos según el rango de edad de la víctima, comparando la información de 2015 a septiembre de 2018, y teniendo en cuenta los valores absolutos, se identifica que el número de mujeres víctimas de homicidio doloso ha ido en aumento, y que del mismo modo ha ocurrido con el número de casos en los que no se especifica la edad de la víctima, como se ve en el siguiente gráfico:

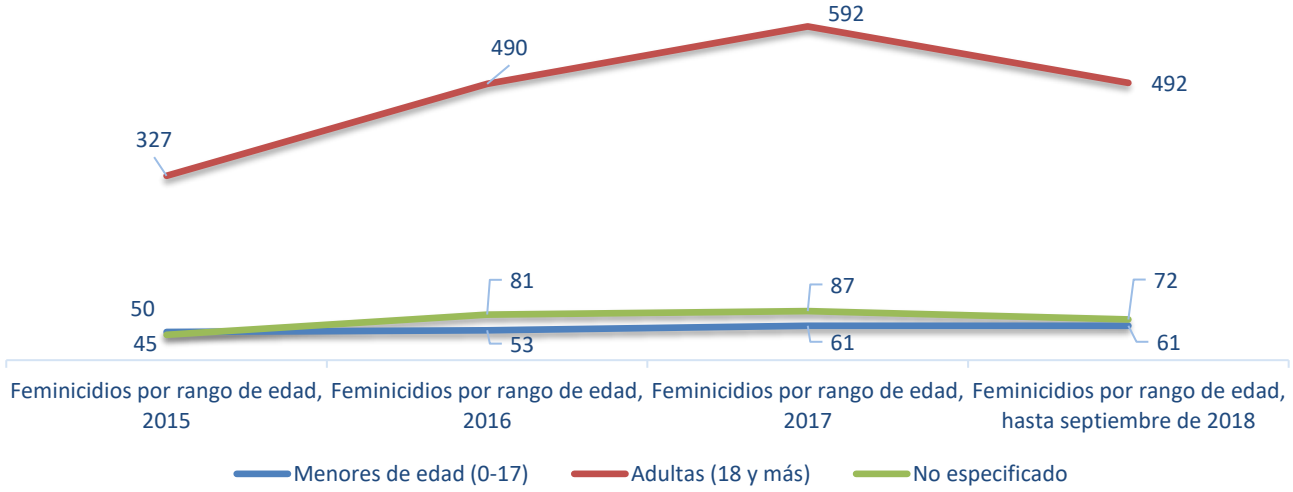
Gráfico 1.19 Rangos de edad de mujeres víctimas de homicidio doloso, 2015-septiembre de 2018



Fuente: CNDH con la información del SESNSP.

En el caso de las víctimas de feminicidio, el número de víctimas niñas y adolescentes ha ido en aumento desde 2015, como se observa en el gráfico, lo cual representa un signo de alerta, aun cuando se ha planteado en este documento que las carpetas de investigación de feminicidio en general han ido en aumento porque en 2015 no todas las entidades tipificaban como tal este delito, y porque se presume que ha existido una mayor especialización en la investigación con perspectiva de género.

Gráfico 1.20 Rangos de edad de víctimas de feminicidio, 2015-septiembre de 2018



Fuente: CNDH con la información del SESNSP.

Si bien es deseable que la información de los feminicidios se desagregue en rangos de edad más acotados para poder identificar cuáles son las edades de las víctimas sobre todo de 18 años y más, se considera que con lo que actualmente se dispone, se pueden procurar diagnósticos más detallados, sobre todo a nivel estatal y municipal para la tomad e decisiones en el marco del cumplimiento de las obligaciones del Estado mexicano.

La lectura que se dé a los datos sobre feminicidio, debe tener en cuenta que en todos los casos se trata de lo que las instituciones de procuración de justicia procesan y reportan; pero sobre todo, no se debe perder de vista que las omisiones o deficiencias en la información, son resultado de los procesos al interior de estas instituciones, que devienen en la configuración de dificultades para investigar y registrar todos los casos de muertes violentas de mujeres que, en principio, deben ser investigadas como feminicidios, aunque posteriormente se pueda concluir que se trató de un homicidio y no un feminicidio.

Asimismo, es importante señalar que los datos de feminicidio tienen que analizarse teniendo en cuenta diversos factores como las características del tipo penal en la entidad, la sensibilización, la preparación y capacitación con perspectiva de género del personal que investiga los feminicidios y que los califica como tal, contar con protocolos adecuados, entre otros elementos. Lo anterior nos plantea como un reto persistente la consolidación de las estadísticas sobre feminicidio y todo lo que éstas reflejan e implican.

Así, cuando analizamos los feminicidios, nos encontramos con la posibilidad de interpretar por lo menos en dos sentidos el registro de la información: por una parte, un mayor registro de feminicidios puede reflejar un mayor número de casos para todas las entidades federativas; por otra parte, un mayor número de feminicidios registrados como tal, también puede significar que se están investigando un mayor número de homicidios de mujeres bajo los parámetros del tipo penal de feminicidio. Ambos casos, sin embargo, corresponden con el hecho de que las mujeres están siendo asesinadas.

El potencial explicativo de los datos guarda estrecha relación con la calidad de estos, y con los avances en el cumplimiento de las obligaciones, por parte de las instituciones estatales, para investigar las muertes violentas de mujeres. Por consiguiente, es preciso explorar qué hay detrás de la generación de la información, poniendo atención a las capacidades institucionales de las procuradurías y fiscalías en todas las entidades federativas.

La consolidación de las estadísticas sobre violencia feminicida, y más específicamente sobre el delito de feminicidio, resultan fundamentales para el cumplimiento cabal de las obligaciones constitucionales del Estado mexicano, relacionadas con promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

Por otra parte, es preciso señalar que la comparabilidad de los datos sobre feminicidio tiene una dimensión penal, en tanto que su registro e investigación atraviesan por cómo se tipifica el delito de feminicidio en México. Este punto será abordado a continuación. Al respecto, véase el capítulo 2 de este documento.

1.4 El acceso a la justicia en contextos de violencia feminicida

Con el fin de aproximarnos a las complejidades del acceso a la justicia en contextos de violencia feminicida, tomamos como punto de referencia los documentos elaborados en el marco de la Alerta de Violencia de

Género contra las Mujeres (AVGM), en tanto que aporta elementos sobre el diagnóstico del problema, y sobre los principales retos y omisiones de las autoridades en la materia.

La AVGM es un mecanismo que establece la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGMVLV) para atender de manera urgente las condiciones que propician y permiten la violencia feminicida contra las mujeres[42]. Este mecanismo se implementa a través de la Secretaría de Gobernación, específicamente, de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM), y se busca dar cumplimiento de los deberes constitucionales de las entidades federativas para una efectiva protección de los derechos humanos de las mujeres.

Con la participación de la CNDH, de la CONAVIM, de INMUJERES y de académicas y académicos a nivel nacional y de las entidades federativas, así como con la contribución de organizaciones de la sociedad civil, se ha impulsado una agenda de gobierno que tenga en cuenta el contexto feminicida, para que diseñe y ejecute acciones en el marco de los derechos humanos y con perspectiva de género.

A través de la conformación de grupos de trabajo, en los términos del Reglamento de la LGAMVLV, se han impulsado acciones orientadas a que en las entidades se diagnostique adecuadamente el problema de la violencia feminicida; se implementan medidas para prevenir; para legislar; para fortalecer las capacidades de funcionarias y funcionarios que trabajan en la atención, prevención, investigación y sanción de la violencia contra las mujeres; que mejoren o amplíen la infraestructura; que brinden protección a las víctimas, o que asignen presupuestos específicos para alguna de las acciones referidas[43].

Adicional a lo señalado, destaca la preocupación latente en los grupos de trabajo por el acceso a la justicia, esto durante la fase de los seis meses en que los gobiernos de las entidades llevan a cabo acciones, pero también una vez que se declara la AVGM[44]. Respecto a las principales **acciones que comprenden las Declaratorias de la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres**, se mantiene el esquema general basado en:

a) Medidas de seguridad
b) Medidas de prevención
c) Medidas de justicia y reparación
d) Visibilizar la violencia de género y mensaje de cero tolerancia

De igual modo, estas cuatro medidas se ven atravesadas por la necesidad de fortalecer el acceso a la justicia.

---

[42] En el artículo 23 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) se define de la siguiente manera:
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:
I. Establecer un grupo interinstitucional y multidisciplinario con perspectiva de género que dé el seguimiento respectivo;
II. Implementar las acciones preventivas, de seguridad y justicia, para enfrentar y abatir la violencia feminicida;
III. Elaborar reportes especiales sobre la zona y el comportamiento de los indicadores de la violencia contra las mujeres;
IV. Asignar los recursos presupuestales necesarios para hacer frente a la contingencia de alerta de violencia de género contra las mujeres, y
V. Hacer del conocimiento público el motivo de la alerta de violencia de género contra las mujeres, y la zona territorial que abarcan las medidas a implementar.

[43] Consúltese 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*, 2017, p. 57, disponible en http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Diagnostico-AVGM.pdf (consultada el 26 de junio de 2018).

[44] Para mayor referencia sobre las fases del procedimiento de AVGM, consúltese 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*, 2017, p. 47, disponible en http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Diagnostico-AVGM.pdf (consultada el 26 de junio de 2018).

Hasta el 30 de octubre del 2018, fecha de corte para este documento, se registran 30 procedimientos de AVGM en alguna de sus fases en 27 entidades federativas, lo que ha significado el análisis del contexto de violencia feminicida para plantear conclusiones específicas por parte de los grupos de trabajo.

Tabla 1.4 Fases de los procedimientos de AVGM

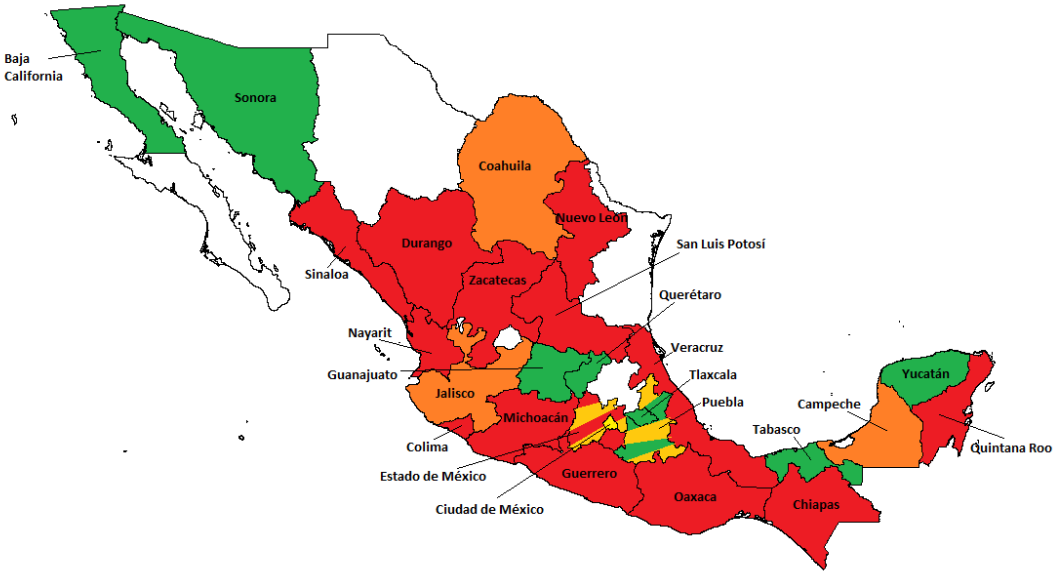
Fase del procedimiento de AVGM	Número de procedimientos en cada fase	Entidades federativas
Declaratoria de AVGM	16 declaratorias	1. Estado de México 2. Morelos 3. Michoacán 4. Chiapas 5. Nuevo León 6. Veracruz (por violencia feminicida), 7. Sinaloa 8. Colima 9. San Luis Potosí 10. Guerrero 11. Quintana Roo 12. Nayarit 13. Veracruz (por agravio comparado) 14. Zacatecas 15. Oaxaca[45] 16. Durango
Se determinó no emitir la DAVGM	8 procedimientos	1. Baja California, 2. Guanajuato, 3. Querétaro 4. Puebla 5. Tabasco 6. Tlaxcala 7. Sonora 8. Yucatán[46]
Se ha vencido el plazo de cumplimiento de seis meses y se encuentra pendiente la dictaminación	1 procedimientos	1. Ciudad de México
EL Grupo de Trabajo dictaminó y se espera respuesta por parte de SEGOB en torno a si se emite o no la Declaratoria	3 procedimientos	1. Campeche 2. Coahuila 3. Jalisco
Se encuentran transcurriendo el plazo de 6 meses para cumplimiento de las recomendaciones	2 procedimientos	1. Puebla 2. Estado de México (por desaparición de mujeres)
Total de solicitudes AVGM	30 procedimientos en 27 entidades federativas	
Total de procedimientos activos	22 procedimientos activos en 27 entidades federativas	
El 84.37% del territorio mexicano ha tenido algún procedimiento de AVGM		

Fuente: CNDH, fecha de corte: 09 de noviembre de 2018.

Actualmente, el mapa de las AVGM en el país tiene la siguiente distribución:

Imagen 1.4 Mapa de entidades con procedimiento de AVGM

[45] Se realizó la solicitud de AVGM para toda la entidad, pero fue declarada la AVGM en 40 municipios.
[46] En las entidades marcadas con * la CNDH emitió Voto Razonado por considerar que era necesaria la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género: Querétaro, Puebla, Tabasco, Sonora, Yucatán, Zacatecas y Jalisco.



Declaratoria de AVGM	
Se determinó no emitir la DAVGM	
Se ha vencido el plazo de cumplimiento de seis meses y se encuentra pendiente la dictaminación	
EL Grupo de Trabajo dictaminó y se espera respuesta por parte de SEGOB en torno a si se emite o no la Declaratoria	
Se encuentran transcurriendo el plazo de 6 meses para cumplimiento de las recomendaciones	

Fuente: CNDH, fecha de corte del 13 de noviembre de 2018

Con base en la revisión de los informes de los grupos de trabajo que han atendido las solicitudes de AVGM admitidas por la autoridad competente, se identifican seis dimensiones que tienen que ver con el acceso a la justicia, compuestas a su vez por diversos rubros:

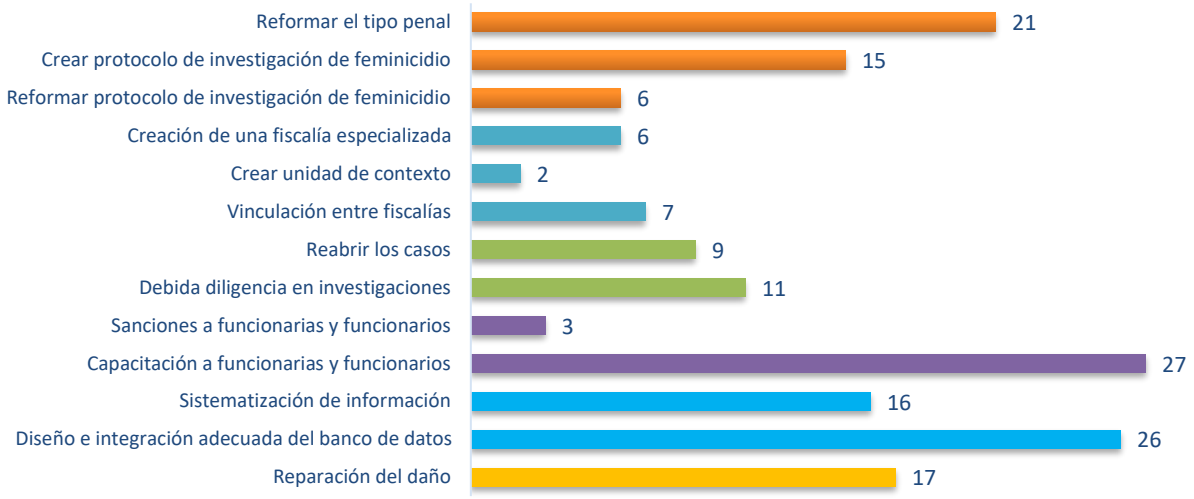
Tabla 1.5 Dimensiones de las conclusiones de los grupos de trabajo relacionadas con el acceso a la justicia.

Dimensión general	Tema
La dimensión normativa del feminicidio	Reformar el tipo penal
	Crear protocolo de investigación del feminicidio
	Reformar protocolo de investigación de feminicidio
Creación de unidades o áreas específicas y trabajo de vinculación	Creación de una fiscalía especializada
	Crear unidades de contexto
	Vinculación entre fiscalías
Análisis del proceso de investigación	Reabrir los casos
	Debida diligencia en investigaciones
Implicaciones para el personal que trabaja en la procuración de justicia	Sanciones a funcionarias y funcionarios
	Capacitación a funcionarias y funcionarios
Registro de información	Sistematización de información
	Diseño e integración adecuada del banco de datos
Reparación del daño para víctimas	Reparación del daño

Fuente: CNDH, con base en los informes de los grupos de trabajo de las AVGM.

Con base en la revisión de los informes de los grupos de trabajo de todas las entidades con procedimiento de AVGM, se identificó que en el 100% de las entidades federativas se han solicitado acciones relacionadas con el acceso a la justicia.

Gráfico 1.21 Número de entidades donde se ha solicitado algún rubro relacionado con el acceso a la justicia, en el marco de la AVGM.



Fuente: CNDH, con base en los informes de los grupos de trabajo de las AVGM.

Como se observa, la capacitación a funcionarias y funcionarios es uno de los rubros más recurrentes, lo que da cuenta de la relevancia del trabajo que desempeñan como medio para acceder a la justicia penal. De igual modo, sobresale la inquietud de los grupos de trabajo en lo relacionado con el diseño e integración adecuada de bancos de datos, los cuales deben aportar información periódica, consistente y oportuna sobre la ocurrencia del feminicidio. Ello implicaría tener en cuenta tanto las características de la víctima, del victimario, y de la situación en que se efectúo el delito.

En sentido opuesto, encontramos que aún son pocas las entidades donde el grupo de trabajo ha solicitado, por ejemplo, la creación de unidades de contexto encargadas de contribuir a la investigación del feminicidio, desde una óptica interdisciplinaria. Es importante señalar que en las entidades donde se ha solicitado la creación de estas unidades, se hace indispensable dar seguimiento a su desempeño y al papel que juegan para el acceso a la justicia.

En las entidades federativas donde se ha emitido la Declaratoria de la AVGM, se puede observar que hay algunas dimensiones del acceso a la justicia que están presentes tanto antes como después de la declaratoria. Las dimensiones generales son: implicaciones para el personal que trabaja en la procuración de justicia, la dimensión normativa del feminicidio, registro de información, reparación del daño y elementos relacionados con la investigación (aquí se incluye la creación de unidades de contexto, que en la tabla anterior se refiere dentro de la dimensión de "Creación de unidades o áreas específicas y trabajo de vinculación").

Tabla 1.6 Dimensiones de las Declaratorias de AVGM relacionadas con el acceso a la justicia

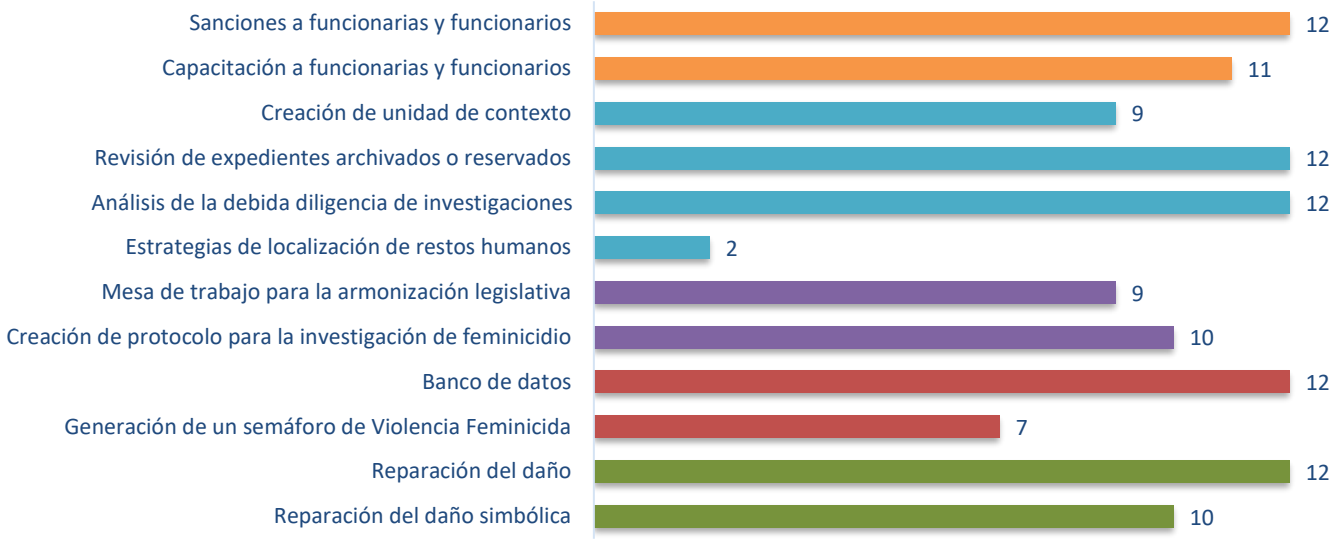
Dimensión general	Tema
Implicaciones para el personal que trabaja en la procuración de justicia	Sanciones a funcionarias y funcionarios
	Capacitación a funcionarias y funcionarios
Elementos relacionados con la investigación	Creación de unidad de contexto*
	Revisión de expedientes archivados o reservados
	Análisis de la debida diligencia de investigaciones
	Estrategias de localización de restos humanos
Dimensión normativa	Mesa de trabajo para la armonización legislativa
	Creación de protocolo para la investigación de feminicidio
	Reforma de protocolo para la investigación de feminicidio
Registro de información	Banco de datos
	Generación de un semáforo de Violencia Feminicida
Reparación del daño	Reparación del daño
	Reparación del daño simbólica

Fuente: CNDH, con base en los informes de los grupos de trabajo de las AVGM.

Cabe destacar cómo se agregan temas en la dimensión de "Elementos relacionados con la investigación", los cuales implican revisar cómo se ha investigado durante un periodo específico, con el objetivo de aportar elementos de análisis que fortalezcan las prácticas en los ministerios públicos.

Destaca también la incorporación de la reparación del daño simbólica, elemento que no está presente en las principales propuestas de los grupos de trabajo. También se puede observar la persistencia de la capacitación a funcionarias y funcionarios, así como la exigencia de que se registre la información delictiva, específicamente la del feminicidio.

Gráfico 1.22 Número de entidades donde se ha solicitado algún rubro relacionado con el acceso a la justicia, en el marco de la Declaratoria de AVGM



Fuente: CNDH, con base en las Declaratorias de AVGM.

Destaca como los temas más recurrentes en las Declaratorias: las sanciones a funcionarias y funcionarios, la revisión de expedientes y archivos reservados, el análisis de la debida diligencia en las investigaciones ministeriales, el registro de información, y la reparación del daño. También se observa cómo en pocos casos se han emprendido acciones relacionadas con la localización de restos humanos, esto a la luz del problema de mujeres desaparecidas en las entidades federativas.

Los elementos revisados hasta ahora en el marco de las AVGM son significativos en tanto que ofrece una aproximación específica al problema del acceso a la justicia en las entidades federativas. Asimismo, pone en evidencia la relevancia de continuar demandando que se fortalezcan los canales para que se les garantice a las víctimas una investigación sólida, con perspectiva de género y derechos humanos que se traduzca en el cumplimiento de la debida diligencia.

Así, derivado de la revisión de la información, se advierte que aún quedan diversas tareas pendientes, sin embargo, en este documento nos centraremos en la relevancia de que las procuradurías y fiscalías registren y reporten adecuada y periódicamente la información de la ocurrencia del delito de feminicidio, porque esta información representa un insumo fundamental para el diseño e implementación puntual de acciones que son indispensables para garantizar en principio el derecho a la vida de las mujeres, así como el derecho a una vida libre de violencia.

Lo anterior, sin detrimento de que, efectivamente, el problema del feminicidio no es únicamente un problema de cifras, sin embargo, no contar con registros adecuados por parte de las procuradurías y fiscalías sí constituye un hecho grave, en tanto que impacta de manera negativa en el acceso a la justicia, y en los derechos humanos de las mujeres, en general.

Ahora bien, el feminicidio se enmarca en amplias y complejas discusiones teóricas aún inacabadas, por esta razón, en el siguiente apartado se esbozan de manera breve tres elementos clave para abordar el problema: la revisión del feminicidio como categoría analítica, de la violencia feminicida y del acceso a la justicia.

2. ELEMENTOS CONCEPTUALES EN TORNO AL ACCESO A LA JUSTICIA Y EL FEMINICIDIO

Analizar qué es el feminicidio y cómo se registra este problema en México, requiere ser enmarcado en los amplios debates sobre el término, pero también sobre las obligaciones del Estado y el acceso a la justicia. Por lo anterior, el objetivo de este apartado consiste en abordar tres elementos centrales para el análisis de la violencia contra las mujeres en México: el feminicidio, la violencia feminicida y el acceso a la justicia. A continuación, se recuperan los principales elementos conceptuales en torno al feminicidio, y los esfuerzos de distintas teóricas por analizar sus implicaciones.

2.1 El feminicidio. Una breve radiografía del concepto.

Frente al derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, el feminicidio se ubica justo en el extremo opuesto. Los debates teóricos que subyacen al feminicidio han quedado a su vez reflejados en la construcción del término, en el marco normativo. Y, por supuesto, en las acciones que se emprenden para hacer frente a este problema. De tal modo que, actualmente, el feminicidio figura como un concepto no acabado, en torno al cual existe una amplia discusión sobre cómo comprenderlo, cómo referirlo en las leyes y en los códigos penales, pero también en cómo registrarlo y cómo investigarlo en el ámbito ministerial.

Sobre el feminicidio interesa resaltar en particular tres puntos: la elaboración teórica en torno a las razones de género para asesinar a las mujeres; los tipos de feminicidio que ponen el acento en la relación entre la víctima y el agresor, pero también en los lugares de ocurrencia de los asesinatos y en las condiciones estructurales que subyacen, y, finalmente, interesa abordar la responsabilidad del Estado ante el feminicidio. Estos rubros contribuyen al análisis del contexto vigente, así como a la revisión del feminicidio en su dimensión normativa.

En otras palabras, la revisión del feminicidio como un concepto en construcción nos lleva a analizar las razones de género en torno al asesinato de mujeres para complejizar que no se trata solamente de homicidios de mujeres, lo cual por sí mismo es grave, sino de que estos asesinatos se llevan a cabo con base en un conjunto de creencias que sostienen y reproducen la discriminación, la violencia y, por tanto, la desigualdad entre mujeres y hombres.

a) Las razones de género en torno al asesinato de mujeres

La revisión del feminicidio atraviesa por la tarea de analizar el asesinato de las mujeres, comprendiendo los elementos que subyacen a dicho acto. El feminicidio engloba distintas formas de violencia contra las mujeres que pueden o no derivar en el asesinato por razones de género. El reto principal se ha centrado en enfocar y desdoblar en qué consisten las razones de género, así como en desmontar que quienes cometen el feminicidio son, en general, personas enfermas o "desviadas"; en tanto que una explicación de esta naturaleza deja en la opacidad el conjunto de creencias que sostienen y acentúan las relaciones asimétricas entre mujeres y hombres.

Al respecto, Ana Carcedo en 2000 señalaba la falsa neutralidad que encierra el homicidio, para referir a los asesinatos de mujeres por razones de género, y apuntaba:

> La muerte de mujeres a manos de sus esposos, amantes, padres, novios, pretendientes, conocidos o desconocidos no es el producto de casos inexplicables o de conducta desviada o patológica. Por el contrario, es el producto de un sistema estructural de opresión. Estas muertes son femicidios, la forma más extrema de terrorismo sexista, motivado, mayoritariamente, por un sentido de posesión y control sobre las mujeres.
>
> […] al llamar a estas muertes de mujeres femicidio se remueve el velo oscurecedor con el que las cubren términos "neutrales" como homicidio o asesinato. El concepto de femicidio es también útil porque nos indica el carácter social y generalizado de la violencia basada en la inequidad de género y nos aleja de planteamientos individualizantes, naturalizados o patologizados que tienden a culpar a las víctimas, a representar a los agresores como "locos", "fuera de control" o "animales" o a concebir estas muertes como el resultado de "problemas pasionales". Estos planteamientos, producto de mitos muy extendidos, ocultan y niegan la verdadera dimensión del problema, las experiencias de las mujeres y la responsabilidad de los hombres. Es decir, el concepto de femicidio ayuda a desarticular los argumentos de que la violencia de género es un asunto personal o privado y muestra su carácter profundamente social y político, resultado de las relaciones estructurales de poder, dominación y privilegio entre los hombres y las mujeres en la sociedad[47].

En este sentido, es preciso destacar las connotaciones de poder que implican privar de la vida a una mujer, asesinarla, por razones de género. La jerarquización entre hombres y mujeres se hace patente en la comisión de feminicidios, pero también en lo que viene después de que se cometen estos crímenes: invisibilización del problema, falsa neutralidad implícita en tratarlos como homicidios, creencias sesgadas que devienen en explicaciones que inculpan a las víctimas y disculpan a los victimarios, entre otras.

De este modo, el debate sobre el feminicidio ha significado la construcción de un concepto que enfatiza que el asesinato de mujeres por razones de género no debe entenderse como un homicidio de mujeres. La conceptualización del feminicidio comprende desmontar las creencias de que el asesinato de mujeres puede deberse a problemas denominados como "pasionales", o a asuntos que atañan a su vida "privada" y que, por lo tanto, no requieran intervención del Estado. Sobre este punto diversas autoras han profundizado, tal es el caso de Julia Monárrez.

Monárrez en sus aportaciones al término de feminicidio refiere que: "Los victimarios tienen motivos para asesinarlas y éstos están sustentados en las relaciones inequitativas de género, en la estructura de poder y el control que tienen los hombres sobre las niñas y las mujeres para que ellos dispongan el momento de su muerte. Y aunque […] no todo asesinato de niña o mujer es un feminicidio, definitivamente es un asesinato y es una responsabilidad del Estado y de las instituciones encargadas de la integridad y seguridad prevenirlo, sancionarlo y erradicarlo"[48].

---

[47] Ana Carcedo, *Femicidio en Costa Rica 1990-1999*, San José, Costa Rica, 2000, pp. 12-13. Los subrayados del texto son propios.
[48] Julia Monárrez, "Las diversas representaciones del feminicidio y los asesinatos de mujeres", *Violencia contra las mujeres e inseguridad ciudadana en Ciudad Juárez*, Colegio de la Frontera Norte/ Miguel Ángel Porrúa, Ciudad de México, 2010, p. 368. Los subrayados del texto son propios

El asesinato de las mujeres por razones de género tiene que ver no sólo con el hecho de que un hombre decida quitarle la vida a una mujer, sino los supuestos culturales bajo los cuales considera que ello es posible; ilustrando de este modo el poder dominante de los hombres sobre los cuerpos y la vida de las mujeres; lo cual deviene en prácticas cotidianas de violencia sistemática y generalizada contra las mujeres. Al respecto, Rita Segato destaca de la siguiente manera la intención de las teóricas del feminicidio: "Desenmascarar el patriarcado como una institución que se sustenta en el control del cuerpo y la capacidad punitiva sobre las mujeres, y mostrar la dimensión política de todos los asesinatos de mujeres que resultan de ese control y capacidad punitiva sin excepción"[49].

De este modo, la discusión sobre el feminicidio aporta elementos insoslayables que se incrustan en debates dentro del feminismo, tales como: el control del cuerpo de las mujeres; las zonas grises entre el espacio privado y el espacio público, la diversidad de expresiones de la violencia contra las mujeres; los márgenes de actuación del Estado, el acceso a la justicia y la impunidad.

Ahora bien, las razones de género que se vinculan con el feminicidio, a su vez nos llevan a problematizar relaciones, espacios y condiciones estructurales en las que se cometen los asesinatos de mujeres. Analíticamente se pueden distinguir tipos distintos de feminicidios, que muestran el complejo entramado de condiciones culturales, relaciones personales, ámbitos y elementos sociopolíticos que develan por qué resulta tan problemático aprehender el feminicidio en el ámbito penal y, en general, para todos los ámbitos de acción del Estado.

b) Los tipos de feminicidio: relaciones, espacios y condiciones estructurales

Los tipos de feminicidio que se han distinguido en distintas aproximaciones conceptuales, nos aportan una visión comprensiva sobre la dimensión relacional del asesinato de mujeres por razones de género, contribuyendo así a la desmitificación de los crímenes pasionales, o de los asesinatos aislados de mujeres, cuyos cuerpos son abandonados en los espacios públicos.

Al respecto, destaca de manera particular, la propuesta de Monárrez:[50]que se basa no sólo en la proximidad afectiva, sino también en un sustrato que tiene que ver con el cómo se asesina a las mujeres, encuadrando los feminicidios en una tipología que pone el acento en el contexto y en el cómo del asesinato. Así, la autora destaca tres tipos de feminicidio

- Feminicidio íntimo. Monárrez señala que este término se emplea para desarticular las definiciones de crímenes u homicidios de mujeres por violencia doméstica o crímenes pasionales. El término es utilizado para señalar que se requiere analizar de manera particular cuando las mujeres son asesinadas por sus parejas íntimas. Citando a Carcedo y Sagot, Monárrez apunta que el feminicidio íntimo comprende variantes de las relaciones que se establecen entre mujeres y hombres que intiman, por lo que se considera que el feminicidio íntimo es "cometido por hombres con quienes la víctima tenía o

[49] Rita Segato, "Qué es un feminicidio. Notas para un debate emergente", *Serie Antropológica*, Brasília, 2006, p. 3.
[50] Julia Monárrez, "Las diversas representaciones del feminicidio y los asesinatos de mujeres", *Violencia contra las mujeres e inseguridad ciudadana en Ciudad Juárez*, Colegio de la Frontera Norte/ Miguel Ángel Porrúa, Ciudad de México, 2010, p. 368.

tuvo una relación personal, familiar, de convivencia o afines a éstas"[51]. En el estudio de los motivos, causas y disparadores para el feminicidio íntimo que hace Monárrez, se señala el continuo de violencia que se identifica en algunos casos, lo que refiere al contexto de violencia feminicida, concepto que abordaremos más adelante. Dentro del feminicidio íntimo hay una subdivisión: feminicidio infantil y el feminicidio familiar. Respecto al feminicidio infantil, se hace referencia a los asesinatos de niñas en sus hogares, por parte de sus padres o por hombres cercanos a ellas y, en algunos casos, por madres o mujeres que se dedican a cuidarlas. En lo correspondiente al feminicidio familiar, de acuerdo con Monárrez, este tipo de feminicidio se relaciona con el asesinato de uno o varios miembros de la familia cometido por un hombre y está basado en relaciones de parentesco entre la o las víctimas y el victimario.

- Feminicidio por ocupaciones estigmatizadas. Hace referencia al asesinato de mujeres que trabajan en espacios estigmatizados, tales como bares o clubes nocturnos. Ellas se desempeñan como meseras, bailarinas o prostitutas y son agredidas porque son mujeres y su ocupación las coloca en una posición de mayor vulneración de sus derechos. Monárrez refiere como "ocupaciones desautorizadas o estigmatizadas[52]" para señalar en qué sentido la ocupación de las mujeres habilita un discurso que pretende justificar sus asesinatos. Las mujeres que trabajan en bares y clubes representan una desviación de la "normatividad femenina". Otro elemento crucial en este tipo de feminicidio tiene que ver con la revictimización de las mujeres estigmatizadas, esto por la prensa de manera muy particular. Al respecto, la autora señala que lo que se observa es las jerarquías sociales de poder y control de la violencia contra la mujer estigmatizada.
- Feminicidio sexual sistémico. Este término es de utilidad para caracterizar todos los asesinatos de mujeres mediados, además, por el secuestro, la violación, la mutilación y abandono de los cuerpos ya sin vida de las mujeres en lotes o terrenos, o en general en espacios públicos. Monárrez, citando a Cameron y Frazer (1987) enfatiza que "a esta forma de asesinar se le conoce como crimen sexual y está presenten en los casos en que el o los asesinos son motivados por impulsos sexuales sádicos y la víctima se convierte en objeto sexual de los victimarios"[53]. Monárrez añade:

> "el feminicidio sexual es un sistema que muestra la lógica irrefutable del cuerpo de las niñas y mujeres que son secuestradas, torturadas, violadas y asesinadas. Sus cadáveres, semidesnudos o desnudos, son arrojados en las zonas desérticas, los lotes baldíos, en los tubos de desagüe, en los tiraderos de basura y en las vías del tren. Los asesinos, por medio de estos actos crueles, fortalecen las relaciones sociales inequitativas de género que distinguen los sexos: otredad, diferencia y desigualdad. Al mismo tiempo el Estado, secundado por los grupos hegemónicos, refuerza el dominio patriarcal y sujeta a familiares de víctimas y a todas las mujeres a una inseguridad permanente e intensa, a través de un periodo continuo e ilimitado de impunidad y complicidades al no sancionar a los culpables y otorgar justicia a las víctimas"[54].

En este tipo de feminicidio se dinstinguen dos posibles feminicidas. Por un lado, los feminicidas organizados, es decir, una red organizada de feminicidas con un método diseñado y que ejecutan de manera continua. Por otro lado, la autora ubica a los feminicidas desorganizados, que puede ser que

[51] *Ídem.,* p. 369.
[52] *Ídem.*, p. 374.
[53] *Ídem.,* p. 377.
[54] *Ídem.,* p. 377.

sólo maten una vez, o por un periodo determinado, que pueden ser hombres cercanos a las víctimas, y que asesinan mujeres.

Como se observa, la tipología que ofrece Monárrez, donde a su vez retoma a distintas teóricas del feminicidio, representa un esfuerzo arduo por comprender los elementos constitutivos del feminicidio, poniendo el acento sobre elementos que llevan a contextualizar el asesinato de mujeres por razones de género, y a profundizar sobre las implicaciones que tienen en las mujeres, en sus familias, en los espacios en los que viven y transitan de manera cotidiana y, por supuesto, en el espacio íntimo.[55]

Actualmente, el feminicidio en su definición penal apunta principalmente a trazar el feminicidio íntimo, refiriendo a la relación entre la víctima y el agresor, así como al tipo de relaciones que se desprendan de la interacción en ámbitos tales como el familiar y el laboral, entre otros. Asimismo, se identifican referencias al tipo de feminicidio sexual sistémico, en tanto que se enuncian los lugares donde se encuentra el cuerpo sin vida de las mujeres, y la violencia que se ejerza en el cuerpo de las mujeres (mutilaciones, rastros de violencia sexual, entre otras) y se hace referencia clara a la violencia sexual. Sin embargo, se advierte que la construcción conceptual en el ámbito penal relacionada con el feminicidio por ocupaciones estigmatizadas es un punto que aún requiere una revisión más profunda.

Si bien de algún modo se ha impulsado una conceptualización más amplia del feminicidio que permita evidenciar las complejidades de su ocurrencia, la tarea resulta compleja en tanto que el debate aún se encuentra abierto no solo en el ámbito académico, sino también cuando analizamos el derecho, las políticas, acciones e instituciones del Estado mexicano.

c) El feminicidio y las responsabilidades de Estado

En México, Marcela Lagarde ha contribuido al análisis del feminicidio, y lo ha definido señalando como "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"[56].

Uno de los elementos que sobresalen en la definición de Lagarde es el claro reconocimiento del papel del Estado y sus omisiones, lo que deriva en impunidad de frente a la manifestación más extrema de violencia contra las mujeres. Asimismo, se ha buscado diferenciar en las expresiones de violencia los elementos que denotan la discriminación por razones de género, de este modo, se ha buscado "[…] erradicar conceptos misóginos no científicos como el crimen pasional y definimos jurídicamente la violencia sexual –la violación,

[55] Para obtener información sobre las distintas tipologías que existen sobre el feminicidio, consúltese Patricia Olamendi, *Feminicidio en México*, Secretaría de Gobernación, Ciudad de México, 2016.
[56] Marcela Lagarde, "El feminicidio, delito contra la humanidad", en Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, *Feminicidio, justicia y derecho*, México, 2005, p. 150.

el estupro, el incesto, el acoso--, la violencia conyugal y familiar, la callejera, y otras formas de violencia de género: laboral, patrimonial, sicológica, intelectual, simbólica, económica, jurídica y política"[57].

De acuerdo con la definición de Marcela Lagarde, el feminicidio es una de las formas extremas de violencia de género conformada por un conjunto de hechos violentos misóginos contra las mujeres que implican la violación de sus derechos humanos, que atentan contra su seguridad, ponen en riesgo su vida, y que además ha aumentado significativamente en México.

Asimismo, el feminicidio puede ser nombrado como genocidio, y, por tanto, crimen de odio, contra mujeres y niñas que tiene lugar cuando las condiciones socio-históricas provocan, permiten y normalizan prácticas sociales que atentan contra la dignidad, la integridad, la salud, la libertad y los derechos humanos de las mujeres y niñas, por razón de género [58]. Se debe tomar en cuenta la estructura patriarcal en la cual se configura a la mujer como objeto de uso, de maltrato y de venta.

El feminicidio se ha inscrito como uno de los temas más relevantes relacionados con el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia por elementos contextuales ineludibles, donde el caso de Ciudad Juárez ha significado un parteaguas, aunque, por supuesto, actualmente presenciamos a diario noticias relacionadas con el asesinato continua y extendido de mujeres en México.

Asumir al feminicidio como un tema de derechos humanos implica, a su vez, reconocer el agravio como un asunto público, que interpele directamente a las instituciones del Estado. Así, adicional a los retos para conceptualizar el feminicidio, se encuentra su interpretación desde el derecho, específicamente en materia penal; la generación de registros específicos que contribuyan a elaborar diagnósticos útiles para la toma de decisiones y, por supuesto, los esfuerzos para el diseño de políticas públicas que contribuyan a prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. Lo anterior, principalmente, en el marco de contextos de violencia feminicida.

2.2 La violencia feminicida

Referir al feminicidio implica, a su vez, analizar el contexto de violencia contra las mujeres que adquiere múltiples expresiones y que trastoca la cotidianidad de las mujeres, sus derechos y sus vidas. Así, la conexión que algunas autoras[59] identifican entre distintas expresiones de violencia contra las mujeres y el continuum entre ellas es de utilidad para poder referir a la violencia feminicida, como una modalidad de violencia en la que convergen los tipos de ésta (psicológica, física, sexual, entre otras) en ámbitos de interacción diferenciados (ámbito doméstico, privado o público), donde se manifiesta latente el riesgo de que las mujeres sean asesinadas por razones de género.

---

[57] Marcela Lagarde, "El feminicidio, delito contra la humanidad", en Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, *Feminicidio, justicia y derecho*, México, 2005, p. 151.

[58] Marcela Lagarde. *Antropología, feminismo y política. Violencia feminicida y derechos humanos de las mujeres, Retos teóricos y nuevas prácticas*. En Margaret Bullen y Carmen Diez Mintegui (Coord.), San Sebastián, España, Ankulegi Antropología Elakrtea, 2008, p. 235. También destaca la propuesta de Rita Laura Segato sobre el término femigenocidio. Consúltese: Lucía Melgar, "¿Ni 'un poquito de justicia'?", ¿Y usted cree tener derechos? Acceso de las mujeres mexicanas a la justicia, México, PUEG-UNAM, 2011, p. 104.

[59] Consúltese Ana Carcedo, *Femicidio en Costa Rica 1990-1999*, San José, Costa Rica, 2000, p. 13. Los subrayados del texto son propios

Es preciso distinguir, con el fin de ganar claridad, entre un contexto de violencia feminicida y un contexto de violencia generalizada, donde la sociedad en su conjunto se ve afectada en su cotidianidad, y donde se registran a diario homicidios que se encuadran en lógicas criminales relacionadas con el narcotráfico o alguna otra modalidad de negocio ilegal, o crimen organizado. Este contexto de violencia generalizada deviene en el aumento en el número de homicidios y otros delitos, en la percepción creciente de inseguridad y en violaciones a los derechos humanos.

La violencia, en un sentido amplio, tiene impactos diferenciados entre mujeres y hombres; entre zonas rurales y urbanas; o entre ciudades fronterizas y otros territorios. No obstante, a la par de las complejas expresiones de la violencia generalizada, se puede observar la particularidad que reviste a la violencia feminicida y al feminicidio.

En otras palabras, el análisis de la violencia generalizada no debe subsumir, obviar u omitir, expresiones concretas que afectan la vida de la población de una manera muy particular, como es el caso de la violencia contra las mujeres, sobre todo cuando el clima de violencia implique real y potencialmente un escalamiento y derive en el asesinato de mujeres por razones de género.

Así, la violencia feminicida debe ser comprendida y analizada de manera específica, aun cuando se inscriba en contextos de violencia generalizada permeados por la impunidad. Al respecto, Castañeda Salgado, parafraseando a Celia Amorós, apunta que "la violencia contra las mujeres responde a una devaluación social generalizada de éstas por el lugar que ocupan dentro de la estructura social patriarcal y a las condiciones de sobreexplotación y prescindibilidad de las personas que ha impuesto el modelo económico neoliberal sostenido por los procesos de globalización"[60].

Por otra parte, Mariana Berlanga lo explica de la siguiente manera: "[…] el feminicidio es connotativo y denotativo de la violencia extrema actual. Se relaciona directamente con el sistema de valores de una sociedad que permite, guardar silencio y justifica la violencia contra las mujeres, especialmente, las que están en una situación de vulnerabilidad; ya sea por falta de recursos económicos, situación migratoria, edad, etcétera."[61]

Las expresiones de la violencia contra las mujeres por razones de género tienen alcances en todos los planos de la vida de las mujeres, trastocan su cotidianidad y el disfrute de sus derechos humanos. Esto también impacta en el uso de los espacios por parte de las mujeres, en el territorio y en la posibilidad de transitar y de percibir espacios habitables o restringidos.

Todo ello en su conjunto produce y reproduce distintos planos de la violencia feminicida, comprendiéndola como la forma extrema de violencia contra las mujeres, que implica violaciones a sus derechos humanos tanto en el ámbito público como en el privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden

[60] Martha Patricia Castañeda Salgado, et. al., "Feminicidio y violencia de género en México: omisiones del Estado y exigencia civil de justicia", *Iztapalapa, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, enero-junio, número 74, año 34, 2013, p. 13, disponible en: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=39348328002, (fecha de consulta: 18 de octubre de 2018).
[61] Marian Berlanga, *Una mirada al feminicidio*, México, Itaca, 2018, p. 49.

conllevar impunidad social y del Estado y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres[62].

Así, en la violencia feminicida confluyen la violencia en todos sus tipos, amalgamando también ámbitos de interacción social que configuran un panorama complejo, representado en la consumación de los feminicidios. En términos generales, podemos identificar a los tipos de violencia como el conjunto de conductas y acciones que afectan a la persona en alguna de las dimensiones de desarrollo, tales como la psicológica, física, sexual, económica y patrimonial.

A su vez, el conjunto de acciones y conductas que implican ejercer violencia contra las mujeres, pueden llevarse a cabo en distintas modalidades que pueden implicar el espacio familiar, los centros educativos, en el trabajo, en la comunidad y, de manera general, pueden distinguirse aquellas acciones que se lleva a cabo en las instituciones del Estado, o a través de éstas, y que constituyen manifestaciones de violencia[63].

Tabla 2.1 Ámbitos, tipos y modalidades de violencia contra las mujeres

Ámbitos	Tipos	Modalidades
Ámbito familiar	Psicológica	Familiar
Ámbito privado	Física	Docente
Ámbito público	Sexual	Escolar
	Económica	Laboral
	Patrimonial	Comunitaria
	Cibernética[64]	Institucional
		Feminicida

Fuente: CNDH, con información del monitoreo de la legislación en materia de una vida libre de violencia

Bajo este panorama, destaca la violencia feminicida como una modalidad específica que puede implicar una combinación de los diferentes tipos de violencia mencionados, y que puede darse en distintos modos de interacción, pero que requiere atención particular porque puede concluir, en su manifestación más extrema, en el asesinato de mujeres por razones de género, y puede presentarse tanto en el ámbito familiar, como en el privado o en el ámbito público.[65]

La violencia que se ejerce contra las mujeres y las niñas constituye, además de una violación a sus derechos humanos, también un panorama complejo que requiere de un enfoque interseccional para hacerles frente. A

[62] Paráfrasis del artículo 21 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, definición de la que fue impulsora y participe Marcela Lagarde. Consúltese "Antropología, feminismo y política: Violencia feminicida y derechos humanos de las mujeres", en Margaret Bullen y Carmen Diez (coords.), *Retos teóricos y nuevas prácticas*, San Sebastián, 2008.

[63] Consúltese CNDH, *La violencia contra las mujeres: tipos y modalidades. Principales resultados del monitoreo*, 2016, disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Diagnostico-Violencia-_20161212.pdf

[64] Este tipo de violencia se muestra aún incipiente en la legislación en la materia.

[65] Una primera versión de este apartado fue publicada por la CNDH en el documento titulado: *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)* México, 2017. Fecha de consulta: 14.06.2018

saber, se debe integrar de forma equitativa todas las condiciones que se cruzan en la desigualdad social desde una base multidimensional.

Desde la academia, feministas de diferentes disciplinas y estudiosos que incorporan la perspectiva de género y de derechos humanos, han promovido la revisión conceptual, teórica y práctica de la violencia contra las mujeres y niñas; su origen en el sistema sexo-género y su reproducción en los marcos normativos y jurídicos, con la finalidad de problematizar la cultura de discriminación y de desigualdad de género. Marcela Lagarde, en su libro *Antropología, feminismo y política: Violencia feminicida y derechos humanos*, señala que:

> Para que se dé el feminicidio concurren, de manera criminal, el silencio, la omisión, la negligencia y la colusión parcial o total de autoridades encargadas de prevenir y erradicar estos crímenes. Su ceguera de género o sus prejuicios sexistas y misóginos sobre las mujeres. Hay condiciones para el feminicidio cuando el Estado (o algunas de sus instituciones) no da las suficientes garantías a las niñas y las mujeres y no crea condiciones de seguridad que garanticen sus vidas en la comunidad, en la casa, ni en los espacios de trabajo de tránsito o de esparcimiento. Más aún, cuando las autoridades no realizan con eficiencia sus funciones. Cuando el estado es parte estructural del problema por su signo patriarcal y por su preservación de dicho orden, el feminicidio es un crimen de Estado.[66]

Así, resulta fundamental revisar en un sentido amplio el telón de fondo de los feminicidios, telón configurado por las acciones y omisiones de los gobiernos, por el marco jurídico y por el diseño de políticas públicas, que en su conjunto si bien pueden representar avances, tienen una clara deuda pendiente con todas las víctimas de feminicidio, y con sus familias, sobre todo en lo relacionado con el acceso a la justicia, como se verá a lo largo de este documento.

Frente a este contexto, la puesta en marcha del mecanismo de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM) ha representado un esfuerzo conceptual y legislativo para poner sobre la mesa la complejidad de la violencia feminicida, con el fin de iniciar y acelerar acciones orientadas a dar cumplimiento a las obligaciones constitucionales del Estado mexicano.

La Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres es definida actualmente 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 de AVGM tiene como objetivo fundamental garantizar la seguridad de las mujeres y el cese de la violencia en su contra[67].

Si bien la AVGM es un mecanismo innovador que ha conjuntado los esfuerzos tanto de los gobiernos 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[68]. No obstante, la violencia feminicida tiene

66 *Ídem*, p. 216-217

67 Consúltese 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*, México, 2017, disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Diagnostico-AVGM.pdf

68 Las propuestas de la CNDH para el fortalecimiento del mecanismo de AVGM se encuentran disponibles en el documento *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*, México, 2017, disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Diagnostico-AVGM.pdf

diversas aristas que deben de trabajarse de manera permanente y en todo el territorio nacional, así como a nivel federal.

Por lo expuesto, se sostiene que la violencia feminicida tiene un claro componente de violencia institucional que no puede ser omitido en el análisis, y que requiere ser caracterizado y diagnosticado para acentuar cuáles son las tareas ineludibles para el Estado y para el cumplimiento de sus obligaciones. De este modo, el contexto de violencia feminicida se explica en parte por las omisiones instituciones que derivan en violaciones sistemáticas a los derechos humanos de las mujeres, lo cual se pone particularmente de manifiesto cuando se inicia la búsqueda del acceso a la justicia.

2.3 La demanda del acceso a la justicia en contextos de violencia feminicida

Hablar de las obligaciones del Estado en contextos de violencia feminicida implica dar voz al conjunto de demandas sociales que buscan ser reconocidas con urgencia, en tanto que las omisiones y acciones que obstaculizan el acceso a la justicia constituyen violaciones a los derechos humanos de las mujeres.

La exigencia de acceso a la justicia y sus retos, de frente a la violencia feminicida, cruza con violaciones a los derechos humanos; con el contexto de violencia generalizada; con las limitaciones del aparato normativo; con las deficiencias institucionales para comprender la complejidad del feminicidio; y con las limitaciones en general del aparato institucional para hacer frente a la violencia feminicida, entre otros elementos.

En este sentido, el fortalecimiento de las instituciones del Estado debe tener en cuenta que "En el ejercicio de matar y exhibir el asesinato existen elementos que tienen algunas marcas de género, raza, edad, ocupación, etcétera, que nos dan pistas para entender quién puede quitarla la vida a quién, pero sobre todo para ubicar los marcos epistemológicos y de visibilidad en los que nuestra sociedad encuadra la vida"[69].

De este modo, la ocurrencia del delito de feminicidio no es un fenómeno azaroso y tiene efectos diferenciados que colocan en una posición de vulnerabilidad mucho más acentuadas a algunas mujeres que a otras y, por lo tanto, el contexto de violencia en el país, en un sentido amplio, impacta también de manera distinta a mujeres y a hombres. Como consecuencia, las decisiones públicas (que pueden comprender diseño de leyes, políticas y acciones), no pueden ser ciegas a la evidente particularidad en la que las mujeres viven (o son asesinadas) en México.

La atención a las complejidades que abarca el feminicidio y la violencia feminicida implican que el Estado cumpla con sus obligaciones constitucionales, lo que requiere que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, deban promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Así, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca

[69] Marian Berlanga, *Una mirada al feminicidio*, México, Itaca, 2018, p. 49.

la ley[70]. No obstante, de manera particular en este documento interesa indagar las implicaciones de investigar y sancionar en casos de feminicidio.

Para referir al feminicidio y las obligaciones del Estado respecto a éste, es preciso acotar los siguientes puntos:

El abordaje del feminicidio desde el ámbito penal. Es relevante señalarlo de este modo por las siguientes razones: el feminicidio, como se describió en el primer apartado, es una categoría social pero también política que ha comprendido la lucha por el reconocimiento del asesinato de mujeres por razones de género, con el fin de distinguirlo del homicidio. Ello ha tenido implicaciones en el derecho, y en específico en la materia penal. La traducción de la complejidad del feminicidio y sus tipologías a la materia penal ha tenido resultados que van desde denominar al feminicidio como el homicidio de mujeres, hasta señalarlo como la privación de la vida por razones de género, donde dichas razones se comprenden como: que haya existido una relación afectiva entre el agresor y la víctima, o que el cuerpo haya sido abandonado en un espacio público, entre otras.

El traslado de la discusión académica sobre el feminicidio, a la materia penal ha evidenciado, por si había duda, que "el derecho (corpus escrito, procedimientos jurídicos, prácticas cotidianas) frecuentemente reproduce y perpetua la exclusión, la discriminación y la desigualdad basadas en el género (nociones idealizadas de la feminidad, la masculinidad y la heteronormatividad), pero también es maleable y ofrece espacios de agencia, negociación y desagravio"[71].

Así, uno de los principales obstáculos para el acceso a la justicia comienza desde la conceptualización del feminicidio, en los códigos penales, como un problema público, pero al mismo tiempo como un asunto que pone de manifiesto relaciones de poder que también se hacen presentes en las relaciones íntimas.

El delito de feminicidio aún no logra en muchas entidades brincar el cerco de que no se trata de homicidios de mujeres en términos laxos, aunque esto por sí mismo también sea grave. Lo anterior, impacta negativamente en las investigaciones y en la posibilidad de que se reconozca y haga visible el conjunto de expresiones de desigualdad y discriminación que le subyace al asesinato de mujeres.

Remitiéndonos al caso de Ciudad Juárez en la década de los 90 y teniendo en cuenta el contexto de violencia feminicida actual, se identificó:

> El recrudecimiento de los asesinatos de mujeres y la total indefensión en que se encuentran las trabajadoras industriales [aunque este perfil ahora se ha diversificado], pobres y migrantes, en esa ciudad [refiriéndose a Ciudad Juárez], frente a la misoginia imperante que hace de ellas mujeres sin derecho a la protección y la valoración del colectivo masculino, y también frente a las autoridades municipales, estatales y federales que solapan los crímenes contra su vida y contra la inviolabilidad de sus cuerpos y su libertad, demuestran que no son iguales pro muchos motivos: su sexo, principalmente, pero también su pertenecía de clase, su pertenecía étnica, su edad. Particularmente violento es, además, el hecho de que la impunidad que gozan los feminicidios en Ciudad Juárez –garantizada por prácticas culturales de protección a la prepotencia masculina, que ejercen hombres, grupos, bandas, familias y autoridades; así

[70] Paráfrasis del artículo 1º de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Esto se abordará con mayor amplitud en el segundo apartado de este documento.
[71] Helga Baitenmann, Victoria Chenaut y Ann Varley, *Los códigos del género*, Ciudad de México, UNAM-PUEG, 2010, p. 19.

> como algunas interpretaciones misóginas de las leyes y de los instrumentos legales y por los prejuicios de las instituciones encargadas de la justicia…[72]

De este modo, el mapa de los obstáculos del acceso a la justicia encuentra diversas fuentes, no sólo la dimensión penal, sino la condición estructural de la violencia que se traslada a las lógicas institucionales que tienen la obligación de investigar y sancionar el feminicidio.

Al respecto, destaca la importancia de **la debida diligencia**, comprendida como un estándar que, en términos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es:

> […] crucial para definir las circunstancias en que el Estado puede estar obligado a prevenir actos u omisiones de particulares y a responder por ellos. Éste debe **comprender la organización de toda la estructura estatal –incluyendo el marco legislativo, las políticas públicas, los órganos encargados de implementar la ley como la policía y el sistema judicial—para prevenir y responder de forma adecuada y efectiva a estos problemas**. Tanto la Comisión como la Corte Interamericanas han invocado el principio de la debida diligencia como referencia para pronunciarse jurídicamente sobre casos y situaciones de violencia contra la mujer perpetrada por particulares, incluyendo casos relacionados con niñas y mujeres que sufren una intersección de formas de discriminación, como las mujeres indígenas y afrodescendientes[73].

En contextos de violencia feminicida, la debida diligencia representa un elemento central para el acceso a la justicia. Así, la investigación con la debida diligencia debe ser inmediata, exhaustiva y debe ser llevada a cabo con imparcialidad por personal especializado, a través del uso de medios económicos suficientes para lograr la identificación y castigo de los responsables[74].

En este sentido, la importancia de la debida diligencia en la investigación es un elemento central para el acceso a la justicia, y para el freno a la impunidad. Por esta razón, la Corte Interamericana de Derechos Humanos[75] ha reiterado que la investigación de la violencia contra las mujeres, debe llevarse a cabo por autoridades competentes, imparciales y especializadas, lo que a su vez implica que estas autoridades se encuentren sensibilizadas en materia de género y de derechos humanos. De lo contrario, se está atentando contra el derecho de las víctimas a acceder a la justicia.

La Corte puntualiza que: "Para evitar la impunidad, y en definitiva, para prevenir la realización de los crímenes y erradicar progresivamente su perpetración, toda investigación debe cumplir con elevados estándares de

---

[72] Francesa Gargallo, "La justicia, las demandas de la ciudadanía y las frustraciones ante los derechos humanos de las mujeres", *¿Y usted cree tener derechos? Acceso de las mujeres mexicanas a la justicia*, México, PUEG-UNAM, 2011, p. 37-38.

[73] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica*, OEA/Ser. L/V/II, Doc. 63, 9 diciembre 2011, p. 13, disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/mujeres/docs/pdf/MESOAMERICA%202011%20ESP%20FINAL.pdf. Los subrayados del texto son propios.

[74] Cartagena, Juan Manuel (Coordinador). *Guía de Recomendaciones para la Investigación Eficaz del Crimen de Feminicidio*. Oficina de Derechos Humanos del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Gobierno de España. Madrid, 2014. http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/2014_FEMINICIDIO.pdf

[75] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica*, OEA/Ser. L/V/II, Doc. 63, 9 diciembre 2011, p. 13, disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/mujeres/docs/pdf/MESOAMERICA%202011%20ESP%20FINAL.pdf.

diligencia reforzados hasta el punto de que se impone la realización de una investigación "que produzca resultados", es decir, que sea eficaz"[76].

Así, la relevancia de garantizar la debida diligencia tiene que ver con que la vía penal funcione adecuadamente, en favor de la justicia en un sentido formal, aun cuando el debate continúa sobre si la vía penal es la idónea para inhibir los feminicidios o para contrarrestar la violencia feminicida[77].

El incumplimiento de la debida diligencia en la investigación de los feminicidios, deviene en un agravio a las víctimas, y con ello en impunidad frente a expresiones extremas de violencia contra las mujeres por razones de género. Por esta razón, es preciso citar los principios de la debida diligencia a los que refiere la Corte Interamericana:

> **El Estado puede incurrir en responsabilidad internacional por no actuar con la debida diligencia** para prevenir, investigar, sancionar y reparar los actos de violencia contra la mujer; un deber aplicable a los actos cometidos por particulares en ciertas circunstancias.
>
> En segundo lugar, **existe un vínculo entre la discriminación, la violencia contra la mujer y la debida diligencia, por lo tanto, es un deber de los Estados enfrentar y responder a la violencia contra la mujer, lo que implica tomar medidas para prevenir la discriminación que perpetúa este grave problema.** Los Estados deben adoptar las medidas necesarias para modificar los patrones de comportamiento sociales y culturales de hombres y mujeres, y eliminar los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de otra índole basadas en la premisa de la inferioridad o superioridad de uno de los sexos, y sobre los roles estereotipados que se imponen tanto a los hombres como a las mujeres.
>
> En tercer lugar, destaca **el vínculo entre el deber de actuar con la debida diligencia y la obligación de los Estados de garantizar el acceso a recursos judiciales adecuados y efectivos para las víctimas y sus familiares**, cuando son objeto de actos de violencia.
>
> Cuarto, los sistemas de derechos humanos tanto a nivel internacional como regional han identificado ciertos **grupos de mujeres expuestos a un riesgo particular de sufrir actos de violencia, debido a formas de discriminación que sufren por más de un factor, como las niñas y las mujeres pertenecientes a ciertos grupos étnicos, raciales y minoritarios**; lo que debe ser considerado por los Estados en la adopción de medidas para prevenir todas las formas de violencia.

De este modo, se destaca no sólo la importancia de la debida diligencia, sino también cómo se relaciona su omisión o aplicación parcial con el incumplimiento de lo que el Estado está obligado. En otras palabras: "La debida diligencia en la investigación de los actos de violencia contra la mujer y el procesamiento y castigo de

[76] *Ídem*., párrafos 46 y 47.

[77] Al respecto, la Comisión Interamericana ha señalado: "Un hilo conductor en los pronunciamientos de la CIDH sobre la violencia contra las mujeres ha sido el vínculo entre el deber de los Estados de actuar con la debida diligencia requerida, y la obligación de facilitar el acceso a recursos judiciales idóneos y efectivos frente a diversas formas de violencia contra las mujeres, toda vez que el sistema interamericano de derechos humanos se basa en la premisa de que el acceso a recursos judiciales idóneos y efectivos constituye la primera línea de defensa de los derechos básicos", *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica*, OEA/Ser. L/V/II, Doc. 63, 9 diciembre 2011, párrafo 4, disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/mujeres/docs/pdf/MESOAMERICA%202011%20ESP%20FINAL.pdf.

sus autores no sólo constituyen una respuesta obligada del Estado mexicano frente a esos hechos, sino que implican la adopción de medidas clave para prevenir futuros actos de violencia"[78].

Es necesario enfatizar sobre el último principio de la debida diligencia, que se relaciona con las mujeres que ven en mayor grado vulnerados sus derechos, por formas de discriminación diversas (por raza, por condiciones socioeconómicas, entre otras) que se amalgaman con las razones de género, dando pie así a simultáneas formas de opresión. El reconocimiento de estas múltiples formas de discriminación que significan opresión para las mujeres ha sido abordado bajo el enfoque de interseccionalidad.

Al respecto, destaca que, "[…] en todas las aproximaciones al paradigma de la interseccionalidad, se reconoce la existencia de diferentes categorías de desigualdad, que tienen un impacto diferente según el contexto y se trata de pensar más allá de las descripciones reduccionistas de desigualdades (Winker y Degele 2010: 18)"[79].

Tener en cuenta las diferentes formas en que las mujeres pueden ser vulneradas en sus derechos, da pie a considerar que, por lo tanto, los deberes del Estado deberían ser compatibles con estas complejas expresiones de violencia y discriminación contra las mujeres, que conjunta elementos de género como de raza, clase social, de origen étnico, entre otros.

Al respecto, Marcela Lagarde ha señalado:

> La investigación sobre el feminicidio partió de reconocer que en México, como en el mundo y en grados diversos, todas las mujeres vivimos formas de violencia de género en el curso de nuestras vidas, y muchas mujeres vivimos además, violencia de clase, racista, religiosa, judicial, jurídica, política o cultural. Es evidente la simultaneidad y el cruce de diversas formas de violencia ligadas a diversas formas de opresión social. Todas las mujeres vivimos formas de violación de nuestros derechos humanos derivadas de la subalternidad social y la subordinación política de género que nos abarcan como género, la violencia es una de ellas. Consideramos que es en ese marco en el que debe ser explicado el feminicidio.
>
> Así, la violencia contra las niñas y las mujeres fue reconocida en su especificidad, enmarcada en las relaciones políticas de género entre mujeres y hombres, así como en las relaciones de clase, etnia y edad, y fue ligada a la complejidad de la condición social, la situación vital y la posición de las mujeres[80].

Las opresiones múltiples que viven las mujeres, y que se expresan también en el feminicidio, devienen en la exigencia de acciones por parte del Estado que consideren de manera integral el problema de la violencia y su cruce con otros factores que significan vulneración a los derechos humanos de las mujeres, pero también a su forma de vida, a su identidad y, por supuesto, a su cotidianidad. En este sentido, resulta fundamental reconocer

---

[78] CNDH, *Informe Especial sobre los casos de homicidios y desapariciones de mujeres en el municipio de Juárez, Chihuahua*, México, 2003, disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2003_HomicidioDesapariciones.pdf, p. 317.

[79] Sabine Patricia Maier, "¿La mató sólo por el hecho de ser mujer? Hacia una apropiación interseccional del concepto de feminicidio en el contexto de matrimonios bi-nacionales en Alemania", *Derecho en América Latina ¿Corrector o (re)productor de desigualdades?*, No. 81, 2015, p. 76, disponible en: https://www.iai.spk-berlin.de/fileadmin/dokumentenbibliothek/desigualdades/workingpapers/WP-81-Gongora-Online.pdf#page=69. Los subrayados del texto son propios

[80] Marcela Lagarde, "Antropología, feminismo y política: Violencia feminicida y derechos humanos de las mujeres", en Margaret Bullen y Carmen Diez (coords.), *Retos teóricos y nuevas prácticas*, San Sebastián, 2008, pp. 223.

las "[…] múltiples dimensiones de [la] identidad (relacionadas con mecanismos de opresión) más allá del género, que son relevantes en las experiencias de violencia de muchas mujeres, como pueden ser la "raza" y la clase.

De este modo, resulta preciso analizar en qué medida las acciones por parte del Estado, frente a la violencia contra las mujeres por razones de género, incorporan elementos que contribuyan a hacer visibles las variadas dimensiones del problema, al tiempo que fortalecen el cumplimiento de las obligaciones del Estado con un enfoque interseccional, con perspectiva de género y de derechos humanos.

La incorporación de los enfoques señalados en las acciones, políticas y programas gubernamentales fortalecen el acceso a la justicia para las víctimas de la violencia feminicida; por esta razón, es fundamental poner el acento en el cómo se estaría garantizando este derecho por parte de las instituciones que intervienen directamente en la investigación y sanción de la violencia feminicida, contrarrestando así la impunidad.

La demanda de acceso a la justicia parece diluirse cuando la frecuencia de los asesinatos de mujeres sugiere la normalización de los mismos, restando así relevancia a los asesinatos de mujeres. De este modo, se corre el riesgo real y potencial de contribuir desde las instituciones del Estado a la impunidad, contribuyendo a perpetuar la aceptación social del problema[81].

A través de instancias e instrumentos internacionales, se ha pugnado por que los Estados cumplan la obligación de actuar con debida diligencia frente al feminicidio, no obstante, permanecen los obstáculos, lo cual deviene en que al tiempo se promueve que las víctimas indirectas denuncien, persistan las condiciones de impunidad. 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[82].

Así, con independencia de otros canales paralelos para poner freno a la violencia feminicida, se hace indispensable fortalecer el acceso a la justicia (no solamente penal) y hacer visible cómo éste se encuentre

[81] Consúltese Irma Saucedo González y Guadalupe Huacuz Elías, "Guardianes de la justicia", *¿Y usted cree tener derechos? Acceso de las mujeres mexicanas a la justicia*, México, PUEG-UNAM, 2011, p. 188.
[82] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas*, disponible en: https://www.cidh.oas.org/women/Acceso07/cap2.htm (fecha de consulta: 19 de julio de 2018). Los subrayados del texto son propios.

intrínsecamente relacionado con el efectivo cumplimiento de las obligaciones del Estado, y con el irrestricto respeto a los derechos humanos de las mujeres.

El hecho de que las instituciones de procuración e impartición de justicia presenten acciones insuficientes para garantizar el acceso a la justicia en los casos de feminicidio, envía un mensaje de permisividad y tolerancia frente al problema, lo cual además no contribuye a modificar las estructuras en que se basan las nociones de la violencia feminicida. Esto trae como consecuencia tanto la impunidad social frente al asesinato sostenido de mujeres, como la impunidad del Estado.

La permisividad, aceptación, tolerancia o justificación de la violencia contra las mujeres, lleva a concluir que ellas, a quienes matan, se lo merecían de algún modo. Al respecto, la Corte Interamericana ha señalado en la sentencia de Campo Algodonero que:

> 163. Finalmente, la Corte observa que algunos informes señalan que la impunidad está relacionada con la discriminación contra la mujer. Así, por ejemplo, el Informe de la Relatora de la CIDH concluyó que "[…]cuando los perpetradores no son responsabilizados –como en general ha ocurrido en Ciudad Juárez— la impunidad confirma que esa violencia y discriminación es aceptable, lo cual fomenta su perpetuación". En similar sentido, la Relatora sobre ejecuciones extrajudiciales de la ONU expresó que: "los sucesos de Ciudad Juárez son el típico ejemplo de delito sexista favorecido por la impunidad".

Como se ha expuesto a lo largo de este apartado, el acceso a la justicia enfrenta serias dificultades para su cumplimiento, lo cual tiene implicaciones cruciales en contextos de violencia feminicida. Así, coincidimos en que "el acceso a la justicia es un factor clave para la defensa de los derechos humanos de las mujeres. El contar con un debido proceso y con la protección judicial constituye la espina dorsal del aparato legal para exigir los derechos humanos"[83].

Así, se consideran vigentes las propuestas de la Comisión Interamericana[84], que en su momento fueron planteadas para la violencia sexual, para analizar las obligaciones del Estado frente al feminicidio, a la luz de:

a) el deber de actuar con debida diligencia en la investigación;
b) el necesario abordaje multidisciplinario; y
c) el deber de ofrecer reparaciones a las víctimas (directas e indirectas) con una "vocación transformadora" de los patrones socioculturales discriminatorios que aún afectan a las mujeres.

En miras a acentuar la relevancia del cumplimiento de la investigación y sanción del feminicidio, entendiéndolo como un problema que se ancla en un contexto de violencia generalizada y de violencia feminicida, en específico, se hace indispensable prestar atención a los "cómo" que enmarcan la acción del Estado y cuáles

[83] Alma Luz Beltrán y Puga, "Radiografía de los derechos humanos de las mujeres en México", *¿Y usted cree tener derechos? Acceso de las mujeres mexicanas a la justicia*, México, PUEG-UNAM, 2011, p. 41.
[84] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas*, disponible en: https://www.cidh.oas.org/women/Acceso07/cap2.htm (fecha de consulta: 19 de julio de 2018), párrafo 80. Si bien la Comisión Interamericana refiere a la violencia sexual, los planteamientos son exactos también para referir al feminicidio.

son las tareas pendientes y de urgente atención en lo relacionado tanto con la investigación de los asesinatos de mujeres, como el registro de los casos en todo el país.

3. EL MARCO NORMATIVO DEL ACCESO A LA JUSTICIA

El acceso a la justicia es un derecho humano que debe ser garantizado por el estado, además de ser efectivo, es decir su pleno ejercicio se relaciona no sólo con el reconocimiento de un mayor o menor número de derechos, sino con la forma en que se desarrolla en los tribunales; sobre todo cuando existe un contexto del ejercicio de este derecho que está marcado por las prácticas de los operadores jurídicos, como la existencia o ausencia de formación especializada, falta de sensibilización y las creencias sexistas del funcionariado[85]. Sin acceso a la justicia, las personas no pueden hacer oír su voz, ejercer sus derechos, hacer frente a la discriminación o hacer que rindan cuentas los encargados de la adopción de decisiones[86].

Por lo anterior, el objetivo de este apartado consiste en abordar el marco jurídico internacional y nacional que prevé el derecho al acceso a la justicia, con particular énfasis en el feminicidio como tipo penal, y mencionar algunos obstáculos a los que se enfrentan las mujeres al acceder a este derecho.

3.1 El acceso a la justicia y la violencia contra las mujeres

En México pareciera que hablar de justica, es hablar de la indiferencia ante las múltiples violaciones a los derechos humanos que les aquejan a las personas, no obstante que el marco normativo del acceso a la justicia este previsto tanto en instrumentos internacionales como nacionales, pero desafortunadamente en algunos casos estos no se cumplen cabalmente.

Así, para algunos grupos de atención prioritaria como las mujeres, particularmente, menores de edad, indígenas, pobres, discapacitadas, migrantes, etc., acceder a la justicia pareciera un campo vedado, lo que ha merecido informes, recomendaciones específicas, así como sentencias condenatorias por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, contra el Estado Mexicano por violar el derecho de acceso a la justicia, entre otros derechos, esta situación lo encontramos, como ejemplos en los casos de González y Otras "Campo Algodonero"; Valentina Rosendo Cantú e Inés Fernández Ortega[87], o el caso resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación: Mariana Lima Buendía, quien fue víctima de feminicidio[88], por mencionar algunos.

---

[85] Rodríguez Luna, Ricardo y Naredo Molero, María. "El acceso a la justicia en los juzgados de violencia de género". En Violencia de género y las respuestas a los sistemas penales. Ed. Didot, Argentina 2014, p. 171.

[86] La ONU y el Estado de Derechos. Disponible en https://www.un.org/ruleoflaw/es/thematic-areas/access-to-justice-and-rule-of-law-institutions/access-to-justice/, (consultada el 20 de agosto de 2018).

[87] La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) fue la primera en dictar sentencia contra el Estado mexicano, ante la falta de respuesta de los tribunales nacionales de proporcionar justicia, tanto en el caso de Valentina, como de Inés Fernández Ortega, dos mujeres que, en diferentes circunstancias durante el año 2002, a la edad de 17 y 25 años respectivamente, fueron torturadas sexualmente por miembros de las fuerzas armadas. Estos actos, se dieron en un contexto marcado por la pobreza, la discriminación y lo que la Corte Interamericana denominó "violencia institucional castrense." *Vid.* http://www.tlachinollan.org/comunicado-a-16-anos-de-ser-victima-de-tortura-sexual-valentina-rosendo-cantu-podria-alcanzar-la-justicia/ (Consultable el 18 de octubre de 2018)

[88] La sentencia de Mariana Lima Buendía amplía las reparaciones en relación con las obstrucciones de justicia destacadas en la decisión respecto de la investigación. Tal como se subraya en la sentencia: más allá de las falencias o negligencias en la investigación, existieron obstrucciones de justicia en la misma, lo cual agrava la violación al derecho de acceso a la justicia. La Sala da una consecuencia jurídica a ello ordenando que se

Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha visibilizado que las mujeres víctimas de violencia frecuentemente no obtienen un acceso a recursos judiciales idóneos y efectivos al denunciar los hechos sufridos, permaneciendo la gran mayoría de estos actos en la impunidad, y por consiguiente quedando sus derechos desprotegidos, dicho de otra manera, los casos de violencia contra las mujeres se encuentran marcados por la impunidad, lo cual alimenta la perpetuidad de esta grave violación a los derechos humanos[89].

Así, el acceso a la justicia de las mujeres se embrolla aún más por algunos obstáculos adicionales, como por ejemplo el machismo, los estereotipos de género, la cultura patriarcal, y la falta de sanción social y penal de los delitos relacionados con la violencia de género, aunado a la desconfianza en las instituciones encargadas de procurar e impartir justicia, el que se normalice la violencia, la falta de conocimientos jurídicos y derechos humanos de la víctimas, así como la revictimización que padecen y lo tortuoso que puede ser el proceso, así como los estereotipos que le son impuestos a las mujeres, dificultan aún más la denuncia[90].

Bajo este contexto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que un acceso de jure y de facto a garantías y protecciones judiciales, es indispensable para la erradicación del problema de la violencia contra las mujeres, y por lo tanto, para que los Estados cumplan de manera efectiva con las obligaciones internacionales que han contraído libremente de actuar con la **debida diligencia** frente a este grave problema de derechos humanos.[91.]

Para esta Comisión el **acceso a la justicia** es definido como el acceso *de jure* y *de facto* a instancias y recursos judiciales de protección frente a actos de violencia, de conformidad con los parámetros internacionales de derechos humanos. Es decir, un acceso adecuado a la justicia no se circunscribe sólo a la existencia formal de recursos judiciales, sino también a que éstos sean idóneos para investigar, sancionar y reparar las violaciones denunciadas.

Por lo tanto, el acceso a la justicia busca asegurar a las personas que han visto amenazados o vulnerados sus derechos una vía expedita de protección judicial, de modo que se les garantice el pleno ejercicio de sus derechos. Sin la aplicación efectiva del derecho de acceso a la justicia, la exigibilidad del resto de los derechos consagrados en la Constitución y en las leyes pierde toda viabilidad. Así, el acceso a la justicia se enarbola, como un derecho fundamental de primera importancia en todo sistema de administración de justicia democrático.

En este orden de ideas, y siguiendo a Luigi Ferrajoli, estamos llamados a discutir sobre las dificultades de acceso a la justicia de los sujetos débiles, en otras palabras, sobre la desigualdad, de hecho, en la tutela y en la

---

investiguen todas las irregularidades cometidas por agentes estatales y que se sancione a los responsables. *Cfr.* Karla I. Quintana Osuna. El caso de Mariana Lima Buendía: una radiografía sobre la violencia y discriminación contra la mujer. Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derechos Constitucional, Número 38, enero a junio de 2018, disponible en: https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/11878 (fecha de consulta: 18 de octubre de 2018).

[89] *Ibídem.*

[90] Aragón Castro Laura, *La Coadyuvancia y la perspectiva de género ¿Herramientas para mejorar el acceso a la justicia? En Ética Judicial e Igualdad de Género*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2014, p. 417.

[91] *Vid.* Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas*, p. 2, consultable en: https://www.cidh.oas.org/women/acceso07/cap1.htm, (fecha de consulta 17 de octubre de 2018).

garantía de los derechos, para ello se debe partir de un dato de la realidad: la extrema desigualdad de las personas frente a la justicia[92].

Por ello, resulta relevante establecer que la Relatoría de los Derechos de la Mujer de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, destaca que el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia y discriminación, se ha consagrado como un desafío prioritario en los sistemas de protección de los derechos humanos a nivel regional e internacional; y señala que la promulgación de instrumentos internacionales de derechos humanos que protegen el derecho de la mujer a vivir libre de violencia, es implícitamente un reconocimiento por parte de los Estados, de un trato tradicionalmente discriminatorio hacia las mujeres, por parte de sus sociedades.

De igual manera, enfatiza, que el hecho de que diversos instrumentos internacionales como la "Convención de Belém do Pará" y la "CEDAW", sean los más ratificados, refleja el consenso regional de que la violencia contra las mujeres, es un problema público y prevalente, meritorio de la intervención estatal para su prevención, investigación, sanción y reparación; donde el **acceso a la justicia** es indispensable para la erradicación de la violencia contra las mujeres, pero para ello se requiere de recursos judiciales eficientes y efectivos para que las mujeres puedan defender sus derechos fundamentales.

Es decir, existe una obligación de erradicar la violencia y discriminación contra la mujer a través del acceso a la justicia, bajo este contexto en el siguiente apartado se realizará un breve recorrido por algunos instrumentos internacionales que garantizan el **derecho al acceso a la justicia**.

3.2 Marco jurídico internacional sobre el acceso a la justicia y la violencia contra las mujeres

Como ya quedo mencionado en líneas anteriores, el acceso a la justicia es un derecho humano, por tanto, obstaculizar su ejercicio es violatorio de este derecho previsto en los instrumentos internacionales y nacionales.

A nivel internacional diversos documentos consagran el derecho de las mujeres de acceder a una **protección judicial** que cuente con adecuadas garantías frente a actos de violencia, entre estos instrumentos se encuentran:

Tabla 3.1 Instrumentos internacionales en materia de acceso a la justicia

Instrumento Internacional	Contenido
Declaración Universal de Derechos Humanos[93] Numerales 1, 3, 8 y 10	**Artículo 1.** Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros. **Artículo 3.** Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona. **Artículo 8.** Toda persona tiene **derecho a un recurso efectivo** ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley **Artículo 10.**

[92] Luigi Ferrajoli. *La desigualdad ante la justicia penal y la garantía de la defensa pública*, p. 77, consultable en: http://www.corteidh.or.cr/tablas/r29271.pdf, (Fecha de consulta: 22 de octubre de 2018).
[93] Disponible en: http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/, (consultable el 04 de julio de 2018)

Instrumento Internacional	Contenido
	Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.
Convención Americana de los Derechos Humanos[94] Numerales 8.1 y 25	**8.1.** Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. **Artículo 25. Protección Judicial** 1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. 2. Los Estados Partes se comprometen: a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos[95] Artículo 14	**Artículo 14** 1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil…
Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre[96] XVIII. Derecho de Justicia	**Artículo XVIII.** Toda persona puede ocurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos. Asimismo debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente.
Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer[97] Artículos 2, 15, fracciones 1 y 2	**Artículo 2**. Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto se compromete a: … c) **Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales o competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación**. **Artículo 15** **1**. Los Estados Partes reconocerán a la mujer la igualdad con el hombre ante la ley. **2.** Los Estado Partes reconocerán a la mujer, en materias civiles, una capacidad jurídica idéntica a la del hombre y las mismas oportunidades para el ejercicio de esa capacidad. En particular, le reconocerán a la mujer iguales derechos para firmar contratos y administrar bienes y le dispensarán un trato igual en todas las etapas del procedimiento en las cortes de justicia y los tribunales.
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y	**Artículo 3** Toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado.

[94] Disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm, (consultable el 04 de julio de 2018)
[95] Disponible: https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx, (fecha de consulta: 04 de julio de 2018
[96] Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp, (consultable el 04 de julio de 2018)
[97] Disponible en: http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm, (consultada el 04 de julio de 2018)

Instrumento Internacional	Contenido
Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belem do Pará"[98] Artículos 3 y 4, f y g. Artículo 7	**Artículo 4** **f.** el derecho a igualdad de protección ante la ley y de la ley; **g.** el derecho a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos. DEBERES DE LOS ESTADOS **Artículo 7** Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente: **a.** abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar por que las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación; **b.** actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer; **c.** incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso; **d.** adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad; **e.** tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer; **f. establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos;** **g.** establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces, y **h**. adoptar las disposiciones legislativas o de otra índole que sean necesarias para hacer efectiva esta Convención.
"Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y abuso del poder" de las Naciones Unidas[99] Acceso a la justicia y trato justo 4, 5 y 6	**4.** Las víctimas serán tratadas con compasión y respeto por su dignidad. Tendrán derecho al acceso a los mecanismos de la justicia y a una pronta reparación del daño que hayan sufrido, según lo dispuesto en la legislación nacional. **5.** Se establecerá y reforzarán, cuando sea necesario, mecanismos judiciales y administrativos que permitan a las víctimas obtener reparación mediante procedimientos oficiales u oficiosos que sean expeditos, justos, poco costosos y accesibles. Se informará a las víctimas de sus derechos para obtener reparación mediante esos mecanismos. **6.** Se facilitará la adecuación de los procedimientos judiciales y administrativos a las necesidades de las víctimas: …
"Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones"[100]	**12.** La víctima de una violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o de una violación grave del derecho internacional humanitario tendrá un acceso igual a un recurso judicial efectivo, conforme a lo previsto en el derecho internacional. Otros recursos de que dispone la víctima son el acceso a órganos administrativos y de otra índole, así como a mecanismos, modalidades y procedimientos utilizados conforme al derecho interno. Las obligaciones resultantes del derecho internacional para asegurar el derecho al acceso a la justicia y a un procedimiento justo e imparcial deberán reflejarse en el derecho interno…

[98] Disponible en: http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html, (consultada el 04 de julio de 2018)
[99] Adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, mediante Resolución 40/34 Fecha de adopción: 29 de noviembre de 1985, publicada por la CNDH, México 2017, disponible en: http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/Justicia-Victimas-Delito.pdf (fecha de consulta: 4 de julio de 2018)
[100] Disponible: https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/RemedyAndReparation.aspx, (consultable el 05 de julio de 2018)

Instrumento Internacional	Contenido
VIII. Acceso a la justicia 12, 13 y 14	**13.** Además del acceso individual a la justicia, los Estados han de procurar establecer procedimientos para que grupos de víctimas puedan presentar demandas de reparación y obtener reparación, según proceda. **14.** Los recursos adecuados, efectivos y rápidos contra las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o las violaciones graves del derecho internacional humanitario han de comprender todos los procedimientos internacionales disponibles y apropiados a los que tenga derecho una persona y no deberían redundar en detrimento de ningún otro recurso interno.
Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en condición de vulnerabilidad[101] Reglas 17 y 20	Sección (1). Las presentes Reglas tienen como objetivo garantizar las condiciones de acceso efectivo a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, sin discriminación alguna, englobando el conjunto de políticas, medidas, facilidades y apoyos que permitan a dichas personas el pleno goce de los servicios del sistema judicial. (17) La discriminación que la mujer sufre en determinados ámbitos supone un obstáculo para el acceso a la justicia, que se ve agravado en aquellos casos en los que concurra alguna otra causa de vulnerabilidad. (20) Se impulsarán las medidas necesarias para eliminar la discriminación contra la mujer en el acceso al sistema de justicia para la tutela de sus derechos e intereses legítimos, logrando la igualdad efectiva de condiciones. Se prestará una especial atención en los supuestos de violencia contra la mujer, estableciendo mecanismos eficaces destinados a la protección de sus bienes jurídicos, al acceso a los procesos judiciales y a su tramitación ágil y oportuna.
Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional[102] Artículo 7 y 54	**Artículo 7,** 3. A los efectos del presente Estatuto se entenderá que el término "género" se refiere a los dos sexos, masculino y femenino, en el contexto de la sociedad. El término "género" no tendrá más acepción que la que antecede. **Artículo 54** Funciones y atribuciones del Fiscal con respecto a las investigaciones 1. El Fiscal: b) Adoptará medidas adecuadas para asegurar la eficacia de la investigación y el enjuiciamiento de los crímenes de la competencia de la Corte. A esos efectos, respetará los intereses y las circunstancias personales de víctimas y testigos, entre otros la edad, el **género**, definido en el párrafo 3 del artículo 7, y la salud, y tendrá en cuenta la naturaleza de los crímenes, en particular los de violencia sexual, violencia por razones de género y violencia contra los niños;

Fuente: CNDH con información de instrumentos internacionales.

De los instrumentos citados, advertimos que toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y efectivo, y existe una obligación de los Estados de actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar, sancionar y reparar actos violatorios de derechos humanos, es decir los Estados deben de proveer recursos judiciales idóneos para remediar las violaciones a los derechos humanos denunciados.

Sobre todo, se aprecia que en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, (CEDAW) como en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belem do Pará", existe la constante preocupación en el tema del acceso a justicia por parte de las mujeres, al establecer que la protección jurídica de las mujeres debe estar basada en la igualdad con la de los hombres, además se debe de garantizar la protección efectiva de la mujer

[101] Disponible en: http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7037.pdf, (consultable el 30 de octubre de 2018)
[102] Disponible en: http://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute(s).pdf (consultable el 30 de octubre de 2018)

contra todo acto de discriminación, de ahí la importancia de contar con un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes que la amparen contra actos que violen sus derechos.

Mientras que, a los estados les impone deberes de actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer, y reiteran estos instrumentos que la discriminación que sufre la mujer supone un **obstáculo para el acceso a la justicia, que se ve agravado en aquellos casos en que concurre alguna causa de vulnerabilidad, por ello toda investigación debe realizarse con perspectiva de género.**

Sin embargo, como ya lo mencionamos el acceso a la justicia para las mujeres puede verso obstaculizado por prácticas inadecuadas, en este sentido, la CIDH señala que la investigación es crucial en casos de violencia contra las mujeres y afirma que "no se puede sobrestimar la importancia de una debida investigación, ya que las fallas a ese respecto suelen impedir u obstaculizar ulteriores esfuerzos tendientes a identificar, procesar y castigar a los responsables[103]

En el mismo sentido se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su sentencia emitida en el Caso González y Otras ("Campo Algodonero") Vs. México[104], al establecer sobre el **acceso a la justicia lo siguiente:**

> 388. A manera de conclusión, la Corte acepta el reconocimiento de responsabilidad por las irregularidades cometidas en la primera etapa de las investigaciones. Sin embargo, el Tribunal ha constatado que en la segunda etapa de las mismas no se han subsanado totalmente dichas falencias. Las irregularidades en el manejo de evidencias, la alegada fabricación de culpables, el retraso en las investigaciones, la falta de líneas de investigación que tengan en cuenta el contexto de violencia contra la mujer en el que se desenvolvieron las ejecuciones de las tres víctimas y la inexistencia de investigaciones contra funcionarios públicos por su supuesta negligencia grave, vulneran el derecho de acceso a la justicia, a una protección judicial eficaz y el derecho de los familiares y de la sociedad a conocer la verdad de lo ocurrido. Además, denota un incumplimiento estatal de garantizar, a través de una investigación seria y adecuada, los derechos a la vida, integridad personal y libertad personal de las tres víctimas. Todo ello permite concluir que en el presente caso existe impunidad y que las medidas de derecho interno adoptadas han sido insuficientes para enfrentar las graves violaciones de derechos humanos ocurridas. El Estado no demostró haber adoptado normas o implementado las medidas necesarias, conforme al artículo 2 de la Convención Americana y al artículo 7.c de la Convención Belém do Pará, que permitieran a las autoridades ofrecer una investigación con debida diligencia. Esta ineficacia judicial frente a casos individuales de violencia contra las mujeres propicia un ambiente de impunidad que facilita y promueve la repetición de los hechos de violencia en general y envía un mensaje según el cual la violencia contra las mujeres puede ser tolerada y aceptada como parte del diario vivir.
>
> 389. Por lo expuesto, el Tribunal concluye que el Estado incumplió con su deber de investigar -y con ello su deber de garantizar- los derechos consagrados en los artículos 4.1, 5.1, 5.2 y 7.1 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma y con el artículo 7.b y 7.c de la Convención Belém do Pará, en perjuicio de Claudia Ivette González, Laura Berenice Ramos Monárrez y Esmeralda Herrera Monreal. Por los mismos motivos, el Estado violó los derechos de

[103] CIDH, *Situación de los derechos humanos de las mujeres en Ciudad Juárez, México: el derecho a no ser objeto de violencia y discriminación*. OEA / Ser. L/V/ II.117, Doc. 44, 7 de marzo de 2003, Disponible en: http://www.cidh.org/annualrep/2002sp/cap.vi.juarez.htm (Fecha de consulta 30 de octubre de 2018)

[104] Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf, (Fecha de consulta 30 de octubre de 2018)

acceso a la justicia y protección judicial, consagrados en los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma y 7.b y 7. c de la Convención Belém do Para, en perjuicio de los familiares de las tres víctimas identificados en el párrafo 9.

400. De otro lado, al momento de investigar dicha violencia, ha quedado establecido que algunas autoridades mencionaron que las víctimas eran "voladas" o que "se fueron con el novio", lo cual, sumado a la inacción estatal en el comienzo de la investigación, permite concluir que esta indiferencia, por sus consecuencias respecto a la impunidad del caso, reproduce la violencia que se pretende atacar, sin perjuicio de que constituye en sí misma una discriminación en el acceso a la justicia. La impunidad de los delitos cometidos envía el mensaje de que la violencia contra la mujer es tolerada, lo que favorece su perpetuación y la aceptación social del fenómeno, el sentimiento y la sensación de inseguridad en las mujeres, así como una persistente desconfianza de éstas en el sistema de administración de justicia. Al respecto, el Tribunal resalta lo precisado por la Comisión Interamericana en su informe temático sobre "Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia" en el sentido de que

> [l]a influencia de patrones socioculturales discriminatorios puede dar como resultado una descalificación de la credibilidad de la víctima durante el proceso penal en casos de violencia y una asunción tácita de responsabilidad de ella por los hechos, ya sea por su forma de vestir, por su ocupación laboral, conducta sexual, relación o parentesco con el agresor, lo cual se traduce en inacción por parte de los fiscales, policías y jueces ante denuncias de hechos violentos. Esta influencia también puede afectar en forma negativa la investigación de los casos y la valoración de la prueba subsiguiente, que puede verse marcada por nociones estereotipadas sobre cuál debe ser el comportamiento de las mujeres en sus relaciones interpersonales.

Así, para la enunciación y promoción de los derechos humanos de las mujeres destacan ciertos objetivos, como, por ejemplo, evidenciar el problema de la discriminación y sus implicaciones en las condiciones de desigualdad para las mujeres; ofrecer condiciones y concienciación sobre los derechos de las mujeres; sensibilidad, visibilidad y atención inmediata a las violaciones sistemática contra las mujeres y sus derechos humanos, acceder al justica baja parámetros de igualdad y con perspectiva de género, entre otras.

Por ello, el derecho a la igualdad y el de acceso a la justicia son imperativos internacionales que están estrechamente unidos. En consecuencia, las autoridades responsables de procurar e impartir justicia están obligadas a velar no sólo por los derechos humanos, sino también para que el acceso a dichos derechos sea garantizado y respetados de forma igualitaria.

Dada la trascendencia tiene el tema del acceso a la justicia, que la CoIDH se ha pronunciado insistentemente respecto de la importancia de que las autoridades encargadas de la procuración de justicia lleven a cabo una adecuada investigación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8.1. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, es así en los casos: Acosta Calderón vs. Ecuador, sentencia de 24 de junio de 2005, Castillo González y Otros vs. Venezuela, sentencia de 27 de noviembre de 2012, en los que el tribunal internacional explica la necesidad de que las autoridades actúen con diligencia con el objeto de tutelar eficazmente los derechos humanos de víctimas y ofendidos.

Bajo este orden de ideas, es importante mencionar la Recomendación General No. 19 (1992) del Comité para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, la cual recomendó que: "i) Se prevean procedimientos eficaces de denuncia y reparación, la indemnización inclusive"[105].

En este sentido, el Estado debe garantizar el acceso a la justicia a todos y todas sus habitantes sin distinción alguna de etnia, género, idioma, religión, opinión política, origen socioeconómico, o de otra índole o condición. Con base en el reconocimiento de los derechos humanos, a la igualdad y a la no discriminación por razones de género, se adscribe que todo órgano jurisdiccional debe eliminar todas las barreras posibles (físicas, culturales, económicas, lingüísticas, simbólicas…) que impidan el acceso a la justicia a las mujeres y niñas en un marco de igualdad; de ahí la importancia del artículo 2 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) anteriormente mencionado.

Por otro lado, resulta de especial relevancia mencionar al Estatuto de Roma en el que se encuentra reflejado un gran avance para la justicia de género, entendida ésta no sólo a favor de las mujeres, sino de los hombres también, pues el término género se refiere a una construcción social de hombres y mujeres, de esta forma se trató de lograr un Estatuto que refleje una justicia libre de prejuicios, más neutral e imparcial[106].

En otras palabras, las mujeres y niñas tienen el derecho a ejercer sus derechos humanos con disfrute pleno, sin discriminación y bajo condiciones de igualdad de género. El acceso a la justicia, como derecho, para las mujeres y las niñas cruza dos ámbitos: La obligación del Estado en garantizar el acceso a la justicia para mujeres y hombres por igual, la obligación del Estado en garantizar el acceso a la justicia comprobando que se estén ofreciendo las condiciones necesarias a través de un proceso de equidad y sin discriminación.

Así, existe el derecho para todas las personas y para el caso que nos ocupa para las mujeres de cualquier edad, o condición a vivir una vida libre de discriminación y de violencia la cual se traduce en la obligación de toda autoridad de actuar y juzgar con perspectiva de género, esto es, de velar por que en toda controversia jurisdiccional donde se advierta una situación de violencia, discriminación o vulnerabilidad por razones de género, ésta sea tomada en cuenta a fin de visualizar claramente la problemática y garantizar el acceso a la justicia de forma efectiva e igualitaria, lo cual pretende combatir argumentos estereotipados e indiferentes para el pleno y efectivo ejercicio del derecho a la igualdad.

Por ello actualmente el derecho al acceso a la justicia es considerado como una norma *jus cogens* que genera la obligación en los Estados de adoptar las medidas necesarias para hacerlo efectivo. En la misma condición se encuentra el principio de igualdad y no discriminación por razón de sexo, constituyéndose ambos en estándares máximos de tutela pro persona, para el caso pro mujeres. Por lo que el principio de igualdad y no discriminación por razón de sexo se convierte en consustancial al derecho al acceso a la justicia, y de ahí se deriva un marco jurídico que establece los derechos que deben garantizar la administración de justicia[107].

---

[105] *Vid.* http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-sp.htm#recom19, (consultable el 30 de octubre de 2018).

[106] Katherine Mendoza B. LA CORTE PENAL INTERNACIONAL Y LA JUSTICIA DE GÉNERO, ITER CRIMINIS. Revista de Ciencias Penales, Núm. 4, Tercera época, Tlalpan, México, 2006, disponible en http://www.cienciaspenales.net/files/2016/10/9mendoza-b.-_-la-cpi-y-la-justicia-de-genero.pdf (consultable el 30 de octubre de 2018).

[107] Roxana Arroyo Vargas, *Acceso a la justicia para las mujeres… el laberinto androcéntrico del derecho*, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/tablas/r26673.pdf (consultable el 31 de octubre de 2018).

En suma, los citados instrumentos internacionales afirman que el acceso a la protección judicial es la primera línea de defensa para la erradicación del problema de la violencia contra las mujeres. Es también clave para que los Estados cumplan con las obligaciones internacionales contraídas para enfrentar la vulneración de los derechos humanos de las mujeres. Además de reconocer la diversidad que existe en toda sociedad, debemos pugnar por deconstruir la perspectiva androcéntrica que pareciera que ha sustentado el derecho de acceso a la justicia, invisibilizando a las mujeres, por ello hoy más que nunca necesitamos de una justicia de género.

3.3 Marco jurídico mexicano sobre el acceso a la justicia y la violencia contra las mujeres

El artículo 1º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[108], en la parte que interesa refiere: en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Además, agrega este artículo que: todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos; en consecuencia, el estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar violaciones a los derechos humanos, quedando prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Como podemos advertir, la importancia de este artículo radica en que la persona y sus derechos son colocados como eje central de la impartición de justicia, y el artículo 4 de la citada Constitución General enfatiza el varón y la mujer son iguales ante la ley.

Mientras que, el **derecho de acceso a la justicia** se encuentra previsto en el artículo 17, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual estatuye la prerrogativa a favor de las y los gobernados de acudir y promover ante las instituciones del Estado, la protección de la justicia a través de procesos que le permitan obtener una decisión en la que se resuelva de manera efectiva sus pretensiones o los derechos que estime le fueron violentados.

> Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.

[108] Cámara de Diputados, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm, (consultable el 31 de octubre de 2018)

Por su parte la **Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia**[109] cuyo objetivo es establecer 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, así como los principios y modalidades para garantizar su acceso a una vida libre de violencia que favorezca su desarrollo y bienestar conforme a los principios de igualdad y de no discriminación, así como para garantizar la democracia, el desarrollo integral y sustentable que fortalezca la soberanía y el régimen democrático establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que ante la **violencia feminicida**, el Estado mexicano deberá resarcir el daño conforme a los parámetros establecidos en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y considerar como reparación:

- El **derecho a la justicia pronta, expedita e imparcial**: Se deben investigar las violaciones a los derechos de las mujeres y sancionar a los responsables;

- La **rehabilitación**: Se debe garantizar la prestación de servicios jurídicos, médicos y psicológicos especializados y gratuitos para la recuperación de las víctimas directas o indirectas;

- La **satisfacción:** Son las medidas que buscan una reparación orientada a la prevención de violaciones. Entre las medidas a adoptar se encuentran:

  - La **aceptación del Estado de su responsabilidad** ante el daño causado y su compromiso de repararlo;

  - La **investigación y sanción de los actos** de autoridades omisas o negligentes que llevaron la violación de los derechos humanos de las Víctimas a la impunidad;

  - El diseño e instrumentación de políticas públicas que eviten la comisión de delitos contra las mujeres, y

  - La verificación de los hechos y la publicidad de la verdad.

Además, el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, debe contener acciones con perspectiva de género para:

- 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;

- 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;

[109] *Ídem.*

La **Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres**[110] tiene como objetivo regular y garantizar la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, promover el empoderamiento de las mujeres y la lucha contra todo discriminación basada en el sexo, y prevé que con el fin de promover y procurar la igualdad en la vida civil de mujeres y hombres, la Política Nacional de Igualdad, impulsará la capacitación a las autoridades encargadas de la procuración y administración de justicia en materia de igualdad entre mujeres y hombres.

En este orden de ideas, la **Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación**,[111] cuyo objetivo es prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona en los términos del artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato, regula que se consideran como discriminación, entre otras, **impedir o limitar el acceso a la procuración e impartición de justicia**

Por su parte la **Ley General de Victimas**, tiene como objetivo fundamental, los siguientes:

- Reconocer y garantizar los derechos de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos, en especial el derecho a la asistencia, protección, atención, verdad, justicia, reparación integral, debida diligencia y todos los demás derechos consagrados en ella, en la Constitución, en los Tratados Internacionales de derechos humanos de los que el Estado Mexicano es Parte y demás instrumentos de derechos humanos;

- Establecer y coordinar las acciones y medidas necesarias para promover, respetar, proteger, garantizar y permitir el ejercicio efectivo de los derechos de las víctimas; así como implementar los mecanismos para que todas las autoridades en el ámbito de sus respectivas competencias cumplan con sus obligaciones de prevenir, investigar, sancionar y lograr la reparación integral;

- Garantizar un efectivo ejercicio del derecho de las víctimas a la justicia en estricto cumplimiento de las reglas del debido proceso;

- Establecer los deberes y obligaciones específicos a cargo de las autoridades y de todo aquel que intervenga en los procedimientos relacionados con las víctimas;

- Establecer las sanciones respecto al incumplimiento por acción o por omisión de cualquiera de sus disposiciones.

Para lograr estos objetivos el estado deberá realizar todas las actuaciones necesarias dentro de un tiempo razonable en especial la prevención, ayuda, atención, asistencia, derecho a la verdad, justicia y reparación integral a fin de que la víctima sea tratada y considerada como sujeto titular de derecho.

Por lo que, el Estado deberá remover los obstáculos que impidan el acceso real y efectivo de las víctimas a las medidas que prevé la ley que se comenta y realizar prioritariamente acciones encaminadas al fortalecimiento

[110] *Ídem.*
[111] *Ídem.*

de sus derechos, contribuir a su recuperación como sujetos en ejercicio pleno de sus derechos y deberes, así como evaluar permanentemente el impacto de las acciones que se implementen a favor de las víctimas

Además esta ley menciona que tratándose del **Derecho al acceso a la justicia** las víctimas tienen derecho a un recurso judicial adecuado y efectivo, ante las autoridades independientes, imparciales y competentes, que les garantice el ejercicio de su derecho a conocer la verdad, a que se realice con la debida diligencia una investigación inmediata y exhaustiva del delito o de las violaciones de derechos humanos sufridas por ellas; a que los autores de los delitos y de las violaciones de derechos, con el respeto al debido proceso, sean enjuiciados y sancionados; y a obtener una reparación integral por los daños sufridos.

En los servicios que se proporcionan se tomará en cuenta si la víctima pertenece a un grupo en condiciones de vulnerabilidad, sus características y necesidades especiales, particularmente tratándose de los grupos expuestos a un mayor riesgo de violación de sus derechos, como niñas, niños y adolescentes, mujeres, adultos mayores, personas con discapacidad, migrantes, indígenas, personas defensoras de derechos humanos, periodistas y personas en situación de desplazamiento interno.

Sin duda alguna con esta ley se ha dado un gran avance a favor de las víctimas, el gran reto es evaluar si realmente están funcionando y como ha impactado en las personas que acuden a exigir un derecho que les ha sido violado, es decir, ¿realmente cuándo las mujeres y niñas son víctimas de violencia y acuden a las autoridades competentes, se les brinda una atención diligente, bajo los estándares internacionales y con base en las leyes citadas y con perspectiva de género?

Bajo este contexto, resulta de suma importancia el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al considerar que el derecho de la mujer a una vida libre de discriminación y de violencia implica la obligación de toda autoridad jurisdiccional de actuar con debida diligencia en casos de violencia contra las mujeres y adoptar una perspectiva de género para evitar condicionar el acceso a la justicia de las mujeres por "invisibilizar" su situación particular.

La perspectiva de género, según la Suprema Corte es una categoría analítica para deconstruir lo que histórica, social y culturalmente se ha entendido como "lo femenino" y "lo masculino". Por lo cual, la obligación de juzgar con perspectiva de género significa reconocer la particular situación de desventaja en la cual históricamente se han encontrado las mujeres como consecuencia de la construcción que socioculturalmente se ha desarrollado en torno a la posición y al rol que debieran asumir. Empero, como esa situación de desventaja no necesariamente está presente en todos los casos, debe atenderse a las circunstancias de cada asunto, para determinar si el ordenamiento jurídico o las prácticas institucionales tienen un efecto discriminatorio (directo o indirecto) hacia las mujeres (o los hombres).

Sin que sea necesaria petición de parte, en tanto que la obligación para la autoridad jurisdiccional proviene directamente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del bloque de regularidad constitucional.

En ese sentido, como parte de la metodología de juzgar con perspectiva de género, al establecer los hechos y valorar las pruebas en un asunto, la autoridad jurisdiccional debe procurar desechar cualquier estereotipo o

prejuicio de género, que impida el pleno y efectivo ejercicio del derecho a la igualdad, y considerar que el método exige, en todo momento, evitar el uso de lenguaje basado en estereotipos o prejuicios para impartir justicia de manera completa e igualitaria. Así, cuando el juzgador se enfrenta al caso en que una mujer afirma ser víctima de una situación de violencia, está ante un caso que amerita aplicar la herramienta de perspectiva de género para determinar si efectivamente la realidad socio-cultural en que se desenvuelve la mujer la coloca en una situación de desventaja en un momento en que particularmente requiere una mayor y particular protección del Estado, con el propósito de lograr una garantía real y efectiva de sus derechos[112].

Por ello, las resoluciones y sentencias con perspectiva de género forman parte de una estrategia que combate la impunidad, la discriminación y la desigualdad, y envían un mensaje de que las violaciones a los derechos humanos se previenen, reconocen y reparan; de esta manera, el quehacer jurisdiccional asumirá un papel activo en las transformaciones necesarias para la consecución de una sociedad en donde todas las personas estén en condiciones de diseñar y ejecutar un proyecto de vida digna, particularmente las mujeres y niñas de este país.

La argumentación con perspectiva de género, trae consigo le emisión de resoluciones y sentencias que generan confianza tanto en la judicatura, como hacía la ciudadanía y evitan la posibilidad de que el asunto sea impugnado a nivel nacional o genere responsabilidad estatal a nivel internacional. Además, se establecen precedentes en materia de igualdad de género, los cuales, son de gran importancia[113].

Luego entonces, el derecho humano de la mujer a una vida libre de violencia y discriminación deriva de los artículos 2, inciso c), 6, 7 y 9 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención Belém do Pará", así como de los diversos 2, 5 y 12 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, instrumentos que reconocen la igualdad de la mujer ante la ley, y el deber de toda autoridad de evitar el trato discriminatorio por motivos de género.

El derecho de la mujer a una vida libre de discriminación y de violencia se traduce en la obligación de toda autoridad de actuar y juzgar con perspectiva de género, esto es, de velar por que en toda investigación o controversia jurisdiccional donde se advierta una situación de violencia, discriminación o vulnerabilidad por razones de género, ésta sea tomada en cuenta a fin de visualizar claramente la problemática y garantizar el acceso a la justicia de forma efectiva e igualitaria, lo cual pretende combatir argumentos estereotipados e indiferentes para el pleno y efectivo ejercicio del derecho a la igualdad.

Además, debido a que la desigualdad y la discriminación entre mujeres y hombres deriva en prácticas constitutivas de violencia contra las mujeres, que puede generar contextos de violencia feminicida, se advierte la relevancia de hacer visible el acceso a la justicia como una obligación del Estado.

---

[112] *Cfr.* ESTEREOTIPOS DE GÉNERO. COMO PARTE DE LA METODOLOGÍA DE JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO, AL ESTABLECER LOS HECHOS Y VALORAR LAS PRUEBAS EN UN ASUNTO, LA AUTORIDAD JURISDICCIONAL DEBE PROCURAR EL DESECHAMIENTO DE CUALQUIERA QUE IMPIDA EL PLENO Y EFECTIVO EJERCICIO DEL DERECHO A LA IGUALDAD. Décima Época, Registro: 2016733, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 53, abril de 2018, Tomo III, Materia(s): Constitucional, Tesis: XXVII. 3o. 56 P (10a.), p. 2118

[113] Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Protocolo para Juzgar con perspectiva de Género. Haciendo realidad el Derechos a la Igualdad*. Disponible en: https://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/archivos/paginas/Protocolo_perspectiva_de_genero_REVDIC2015.pdf

3.4 El tipo penal de feminicidio en México

El acceso a la justica en los casos de asesinatos de mujeres, según se ha expuesto hasta aquí, atraviesa por complejas expresiones de las omisiones del Estado mexicano, estas se relacionan con: la investigación de las muertes violentas de mujeres, el registro de éstas (como insumo indispensable para diagnósticos adecuados del problema) y las instituciones del Estado que contribuyen a la prevención, atención, investigación y sanción de las diversas expresiones de la violencia feminicida.

Por lo anterior, la dimensión de la vía penal nos lleva a revisar cómo se tipifica actualmente el feminicidio, en tanto que: no es un tipo penal único en todo el país; en muchos casos aún no es un tipo penal autónomo del homicidio doloso; es un tipo penal que conmina a la reflexión colectiva y que, por lo tanto, implica analizar críticamente el tipo penal de feminicidio previsto en el Código Penal Federal, en tanto que se identifican supuestos interesantes en las entidades federativas que no han optado por la homologación con el tipo penal federal.

Asimismo, es de resaltar lo que la CEDAW apuntó en 2018 en torno al delito de feminicidio[114]:

> 24. El Comité recuerda su recomendación general núm. 35 (2017) sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general núm. 19, y reitera su recomendación al Estado parte de 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;

La tipificación adecuada del delito de feminicidio representa un requisito indispensable para el acceso a la justicia penal en México; ello aun cuando no garantiza la investigación adecuada, con perspectiva de género y derechos humanos[115].

Con base en lo señalado, en este apartado se revisarán de manera breve: a) los supuestos del tipo penal de feminicidio; b) las agravantes del feminicidio y, c) los elementos emergentes en el tipo penal en la actualidad.

---

[114] CEDAW, Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México, CEDAW/C/MEX/CO/9, disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fMEX%2fCO%2f9&Lang=en

[115] Consúltese Patricia Olamendi, *Feminicidio en México*, Secretaría de Gobernación, Ciudad de México, 2016; y Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio, *Estudio de la Implementación del Tipo Penal de Feminicidio en México: Causas y consecuencias 2012 y 2013*, Coyoacán, 2014; y Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio, *Implementación del tipo penal de feminicidio en México: desafíos para acreditar las razones de género 2014-2017*, Coyoacán, 2018, disponible en: https://observatoriofeminicidio.files.wordpress.com/2018/05/enviando-informe-implementaciocc81n-del-tipo-penal-de-feminicidio-en-mecc81xico-2014-2017-1.pdf

a) Los supuestos del tipo penal de feminicidio

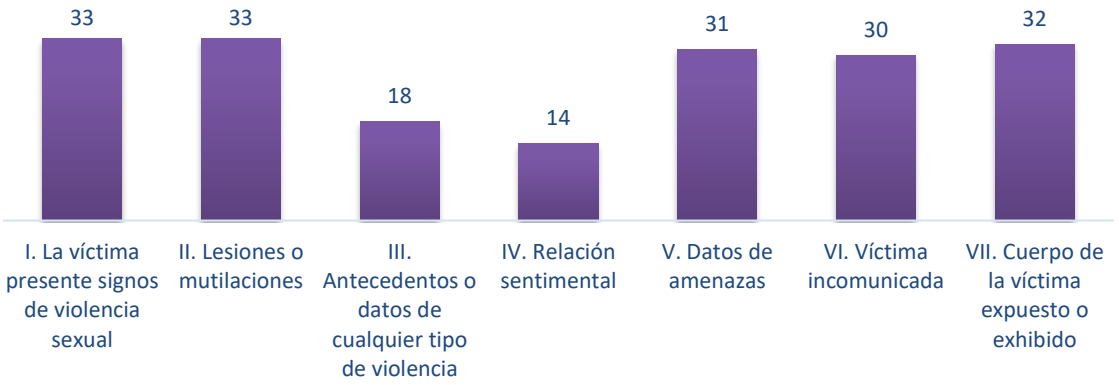
La tipificación del feminicidio no es igual en todo el país. Una primera diferencia que sobresale es que actualmente en Baja California Sur se denomina este delito como "homicidio agravado por feminicidio". Ello es reflejo aún de las reminiscencias que existen para analizar al feminicidio como un delito dependiente del homicidio, como si significara el asesinato de mujeres *per se*, dejando de lado entonces que el asesinato de mujeres por razones de género representa la expresión más extrema de relaciones de poder entre mujeres y hombres, donde las primeras son sometidas simbólicamente y también de hecho.

Actualmente, el feminicidio en el Código Penal Federal prevé siete supuestos, con base en los cuales se investiga el tipo penal; no prevé agravantes y está considerado como un delito autónomo, como se cita a continuación:

> CAPITULO V
> Feminicidio
> ARTÍCULO 325.- 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.
> 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 públicos.

De los supuestos del tipo penal federal, sólo dos están previstos en todas las entidades federativas, estos son: que la víctima presente signos de violencia sexual; y la existencia de lesiones o mutilaciones infamantes o degradantes infringidas en la víctima. El tipo penal que está previsto a nivel federal pero que no figura en casi la mitad de las entidades federativas es el que tiene que ver con que entre la víctima y el agresor haya existido una relación sentimental, afectiva o de confianza, este supuesto guarda relación con el feminicidio íntimo, mientras que las más recurrentes se configuran en un ámbito público. En el siguiente gráfico se puede observar la distribución de qué tan frecuentes son los supuestos del feminicidio tipificado a nivel federal, en las entidades federativas:

Gráfico 3.1 Frecuencia de los supuestos del tipo penal federal en todo el país



Fuente: CNDH, monitoreo del delito de feminicidio con fecha de corte de 23 de octubre de 2018.

Actualmente, alrededor del 28% de las entidades federativas tipifican de manera idéntica el feminicidio, considerando los siete supuestos del tipo federal, o de manera parcialmente similar (contienen los siete supuestos previstos a nivel federal, pero puede sumarse alguna otra consideración). Estas entidades son:

Tabla 3.2 Tipos penales idénticos o semejantes al tipo penal federal de feminicidio

Tipificación idéntica al tipo penal federal	Tipificación parcialmente similar al tipo penal federal
1. Guerrero 2. Nuevo León 3. Quintana Roo **4.** Tamaulipas	1. Estado de México 2. Oaxaca 3. Sonora 4. Tlaxcala 5. Yucatán

Fuente: CNDH, monitoreo del delito de feminicidio con fecha de corte de 23 de octubre de 2018.

En el caso de las entidades parcialmente similares al tipo penal federal, significa que incorporan los siete supuestos del código penal federal, pero incluyen otros supuestos que el CPF no prevé. Así, el resto de las entidades incorporan por lo menos tres supuestos (de siete), sin embargo, caracterizan de otro modo en qué consisten las razones de género. Las entidades que sólo tienen tres de los supuestos del CPF son: Chihuahua y Michoacán.

En el siguiente esquema se muestra la proximidad de la tipificación del feminicidio en las entidades, teniendo como base el tipo penal del CPF:

Imagen 3.1 La tipificación del feminicidio, proximidad al tipo penal del CPF

Fuente: CNDH, monitoreo del delito de feminicidio con fecha de corte de 23 de octubre de 2018.

Las características que diferencian a las entidades del tipo penal federal tienen que ver con cómo se hace referencia a la **relación entre la víctima y el agresor**. El CPF señala la existencia de una relación sentimental, afectiva o de confianza, en términos generales; por otra parte, diversas entidades federativas prefieren distinguir la relación en dos sentidos: en un sentido personal (relación de parentesco por consanguinidad o afinidad, de matrimonio, concubinato, noviazgo, amistad o cualquier otra relación de hecho); y haciendo referencia a algún ámbito de interacción social donde se haya podido expresar una relación laboral, docente o cualquier otra que implique confianza, subordinación o superioridad.

Otra diferencia sustancial entre el CPF y las entidades federativas tienen que ver con considerar una **sanción para las autoridades que intervengan en el delito**. A nivel federal, se prevé la intervención de las autoridades en el entorpecimiento o negligencia en la investigación (así lo prevén 16 códigos penales); sin embargo, algunas entidades federativas refieren al abuso del cargo público para la comisión del feminicidio (así ocurre en el caso de Aguascalientes, y de Chihuahua, en este último como agravante). Oaxaca y Estado de México prevén la intervención de servidoras y servidores públicos tanto en la intromisión en la investigación

del feminicidio como en la comisión del delito (en este caso como agravante en las dos entidades). En la siguiente tabla se enlistan las entidades que incluyen la sanción a funcionarias y funcionarios en el delito de feminicidio:

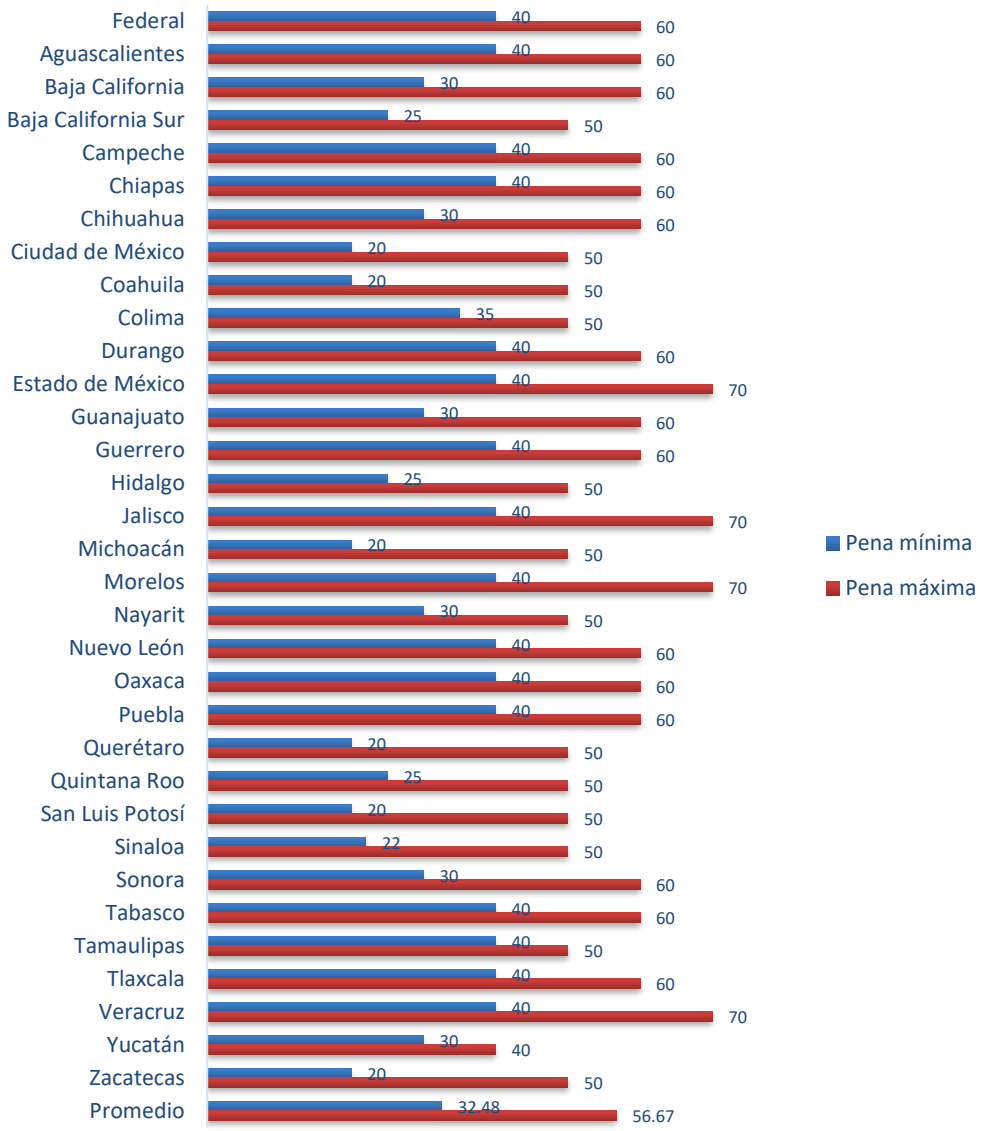
Tabla 3.3 Códigos penales que prevén la sanción a servidoras/es públicos en el delito de feminicidio	
1. Federal 2. Aguascalientes (en la comisión del delito) 3. Chiapas 4. Chihuahua (en la comisión del delito como agravante) 5. Coahuila 6. Estado de México (en la comisión del delito, como agravante; también prevé sanción a servidoras/es en el desacato de los protocolos para investigar) 7. Guerrero **8.** Nayarit	9. Nuevo León 10. Oaxaca (en la comisión del delito, como agravante; se prevé sanción a quien obstaculice la investigación) 11. Querétaro 12. Quintana Roo 13. San Luis Potosí 14. Sonora 15. Tabasco 16. Tamaulipas 17. Tlaxcala 18. Yucatán

Fuente: CNDH, monitoreo del delito de feminicidio con fecha de corte de 23 de octubre de 2018.

Entre los elementos del tipo de feminicidio que representan un distanciamiento entre lo que prevé el CPF y las entidades, destaca lo relacionado con **los antecedentes o datos de cualquier tipo de violencia contra la víctima**. La mayoría de las entidades federativas que no tienen en cuenta como tal este supuesto, recurren a señalar la conducta en los siguientes términos: "que existan datos, antecedentes o actos de amenazas, violencia o lesiones"; es decir, tienden a fusionar los antecedentes de amenazas, con los antecedentes de violencia (tanto física como psicológica). Es importante mencionar que el CPF prevé que las amenazas guarden relación con el hecho delictuoso, esto no es retomado de manera textual por todas las entidades, algunas refieren únicamente a la previa existencia de las amenazas y lesiones, sin constreñirlas a la comisión directa del feminicidio.

Otro de los elementos que varía en cada entidad federativa es la pena impuesta por el delito de feminicidio. La pena promedio prevista para el delito de feminicidio en México comprende de 32.48 años de prisión, a 56.67

Gráfico 3.2 Años de prisión mínimos y máximos previstos en los códigos penales



Fuente: CNDH, monitoreo del delito de feminicidio con fecha de corte de 23 de octubre de 2018.

En el CPF se prevén de 40 a 60 años de prisión; como se observa, la pena mínima señalada a nivel federal es superior al promedio de la mínima en todo el país; respecto a la pena máxima, las entidades que prevén un mayor número de años son: Veracruz (70 años) y Estado de México (70 años o prisión vitalicia). Referir a los años de prisión tiene como finalidad únicamente señalar con cuántos años se prevé la sanción carcelaria, en tanto que se reconoce la dificultad que por sí mismo conlleva hablar de la situación de las prisiones en el país.

b) Sobre los agravantes y otras particularidades del feminicidio

El CPF no prevé agravantes para el delito de feminicidio, sin embargo, 10 entidades sí incorporan algunos supuestos que conllevan un aumento en las penalidades que por sí mismo implica el feminicidio. Con base en la revisión de los códigos penales, se observaron dos características centrales en cuanto a los agravantes que representan una de las dificultades para poder comparar el registro del problema en las entidades federativas: por un lado, se aprecia que en algunas entidades federativas incluyen agravantes que no están previstos como parte de los supuestos del feminicidio en otras entidades ni en el CPF, esto significa que se aportan elementos novedosos a la tipificación; sin embargo, por otra parte, también se puede observar que hay una recurrencia en las entidades con agravantes, a incluir como tales los supuestos que, a nivel federal y en varias entidades, tienen que ver con el tipo de relación (afectiva y en diversos ámbitos) entre la víctima y el agresor.

Respecto a los elementos agravantes del feminicidio, se identifica que, en términos generales, dichos elementos tienen que ver con:

- Quién es el agresor (servidores públicos);
- Las características de la víctima (que da luz sobre elementos de interseccionalidad en el feminicidio, y refieren a: si es menor de edad, si estaba embarazada, si tenía alguna discapacidad; si era una adulta mayor (*sic*), si pertenecía a algún pueblo originario, si estaba a cargo del agresor);
- La relación con el agresor (si el agresor era el padrastro, el hijastro o hermanastro de la víctima); y finalmente,
- Lo que tiene que ver con la circunstancia del delito (si participaron dos o más personas, si el delito se cometió en frente de familiares o amistades de la víctima, o si el cuerpo fue enterrado u ocultado).

En la siguiente tabla se enlistan los supuestos que figuran como agravantes y que no están incorporados como parte del feminicidio en otros códigos penales; asimismo, se aprecia los casos en los que se incorporan elementos como agravantes que, en otras entidades, constituyen supuestos como tal del feminicidio:

Tabla 3.4 Supuestos que figuran como agravantes del feminicidio en los códigos penales

Entidad	Supuestos que figuran como agravantes, no previstos en otros tipos penales	Supuestos que figuran como agravantes, sí previstos en otros tipos penales
Chihuahua (Art. 126 bis)	1. Si fuere cometido por **dos o más personas**. 2. Si fuere cometido **en presencia de personas con quienes la víctima tuviere vínculo de parentesco por consanguinidad**, afinidad, civil o una relación afectiva o sentimental de hecho, a sabiendas de esta relación. 3. Cuando **la víctima fuere menor de edad o adulta mayor; de pueblos originarios; estuviere embarazada; sufriere discapacidad física, mental, intelectual o sensorial**; o se encuentre en cualquier otra condición especial.	1. Si una **servidor o servidor público, aprovechándose de su cargo, interviniere en cualquier etapa del hecho delictivo**. 2. Exista o haya existido entre el activo y la víctima una **relación de parentesco por consanguinidad o afinidad**, de matrimonio, concubinato, sociedad de convivencia, noviazgo, cualquier otra relación de hecho o amistad, laboral, docente, o cualquier otra que implique confianza, subordinación o superioridad. 3. La víctima haya sido **incomunicada**, cualquier que sea el tiempo previo a la privación de la vida. 4. **El cuerpo de la víctima sea expuesto**, depositado, arrojado o exhibido en circunstancias tales que pueda ser visto por otras personas. 5. Cuando la víctima se encuentre en **estado de indefensión**.

Entidad	Supuestos que figuran como agravantes, no previstos en otros tipos penales	Supuestos que figuran como agravantes, sí previstos en otros tipos penales
	4. Si la **víctima se encontraba bajo el cuidado o responsabilidad del agente**, utilizando los medios o circunstancias que su cargo o situación personal le proporcionen. 5. El **cuerpo de la víctima sea enterrado u ocultado**.	6. Si la víctima, por cualquier medio, fue sometida **a prácticas que alteraran su estructura corporal con menosprecio** al cuerpo de la víctima.
Ciudad de México (artículo 148 Bis)		1. Si entre el activo y la víctima existió una **relación sentimental, afectiva o de confianza; de parentesco, laboral**, docente o cualquiera que implique subordinación o superioridad, y se acredita cualquiera de los supuestos establecidos en las fracciones anteriores.
Durango (artículo 137)		1. Si entre el activo y la víctima existió una **relación sentimental, afectiva o de confianza; de parentesco, laboral, docente** o cualquiera que implique subordinación o superioridad.
Estado de México (artículo 281)	1. Cuando la víctima sea **mujer menor de edad, embarazada o discapacitada.**	1. Cuando el **sujeto activo sea servidor público** y haya cometido la conducta valiéndose de esta condición.
Nayarit (artículo 361 ter)	**1.** Que el sujeto activo sea **padrastro, hijastro o hermanastro de la víctima.** 2. Que la víctima se encuentre en estado de **gravidez**.	1. Que exista o haya existido una **relación de parentesco por consanguinidad, matrimonio o concubinato**. 2. Que exista una relación de noviazgo, amistad o cualquier otra relación sentimental de hecho, laboral, docente, vecinal o cualquier otra que implique confianza, subordinación, superioridad o ventaja.
Oaxaca (artículo 412)		1. Si entre el activo y la víctima existió una **relación de parentesco por consanguinidad o afinidad, adopción, matrimonio, concubinato, relación de convivencia**, noviazgo, amistad, laboral, docente, tutela o cualquier otra que implique confianza. 2. El **sujeto activo se encuentre en servicio** o se haya desempeñado dentro de los cinco años anteriores a la comisión del delito como servidor público **integrante de las corporaciones de seguridad pública**, de las Instituciones de procuración e impartición de justicia o de las fuerzas armadas.
Puebla (338 Quáter)		1. Si la víctima se encuentra **embarazada**.
Sinaloa (134 Bis)		1. Si entre el activo y la víctima existió **una relación de matrimonio, concubinato o hecho; de parentesco**, laboral, docente o cualquiera que implique subordinación o superioridad
Tlaxcala (artículo 229 Bis)		1. Si **entre el activo y la víctima existió una relación sentimental, afectiva**, de confianza o de parentesco, laboral, docente o cualquiera que implique subordinación o superioridad.

Entidad	Supuestos que figuran como agravantes, no previstos en otros tipos penales	Supuestos que figuran como agravantes, sí previstos en otros tipos penales
Yucatán (394 Quinquies)		1. Si entre el **sujeto activo y la víctima existió una relación de parentesco por consanguinidad en línea recta, sin limitación de grado**, o colateral hasta el cuarto grado o por afinidad hasta el cuarto grado; laboral, docente o sentimental.

Fuente: CNDH, monitoreo del delito de feminicidio con fecha de corte de 23 de octubre de 2018.

Como se observa, los elementos que se incorporan con mayor frecuencia como agravantes, aun cuando varias entidades los prevén como supuestos del tipo penal, son los que tienen que ver con el tipo de relación entre la víctima y el feminicida, que es útil para entender, investigar y sancionar el feminicidio íntimo, el cual, sin importar el lugar donde se efectúe, representa un reto para la prevención y atención de la violencia contra las mujeres.

Al respecto, es pertinente citar la información que proporciona el Instituto Belisario Domínguez: "Del análisis de 575 mujeres que perdieron la vida a causa de un homicidio se desprende que 68% (391) tenía una relación de parentesco con el agresor, es decir, fueron asesinadas por una pareja íntima o en el marco de sus relaciones familiares"[116]. Si bien el estudio no se basa en las carpetas de investigación de las instancias de procuración de justicia, es un indicio de qué tan necesario podría ser que el supuesto que caracteriza la proximidad entre la víctima y el agresor fuera un elemento que ayude a comprender a qué nos referimos cuando hablamos de las razones de género, presentes en los feminicidios.

Como se mencionó en este apartado, no todas las entidades incorporan todos los supuestos del feminicidio previsto en el CPF, incluso hay varias entidades que incluyen en su tipificación elementos novedosos, emergentes o poco comunes. La intención de citar estos elementos que no figuran en un gran número de entidades federativas consiste en ampliar el horizonte de discusión para reflexionar en torno a qué tanto se puede exigir al ámbito formal (el de las leyes) de la violencia feminicida para que contribuya, en el marco de sus posibilidades, al acceso a la justicia para las mujeres.

Se identifican los siguientes elementos poco comunes en el tipo penal de feminicidio en las entidades federativas:

La relación con otros delitos

- Tanto Aguascalientes como Quintana Roo prevén que el activo haya obligado a la víctima a ejercer la prostitución; o haya ejercido actos de trata de personas en agravio de la víctima.

Las referencias a las características de las víctimas

- Chihuahua y el Estado de México desglosan varios supuestos del feminicidio, a modo de agravantes, que tienen que ver con la edad, la pertenencia étnica, la salud, entre otros factores. Se considera que

[116] Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, *Asesinatos de Mujeres en México*, Ciudad de México, 2016, p. 5.

identificar estos elementos contribuye a poner el acento sobre la interseccionalidad de la violencia feminicida.

La referencia a las víctimas indirectas

- Aguascalientes señala en el delito de feminicidio que "Cuando la víctima tenga hijos menores de edad que queden en la orfandad, el responsable deberá indemnizar en concepto de reparación del daño a los representantes de los menores con el doble de la indemnización a que alude el artículo 58 del presente Código".
- Entidades como el Estado de México y Oaxaca señalan la reparación del daño, elemento central en el acceso a la justicia integra.

La relación entre la víctima y el sujeto activo

- Como se ha expuesto a lo largo de este apartado, existe una tendencia a señalar la relación entre la víctima y el agresor con el fin de poner el acento en la proximidad, ya sea esto como parte de los supuestos del feminicidio, o en sus agravantes. En este panorama, es de destacar que el Estado de México prevé en su tipificación que: "Como resultado de violencia de género, pudiendo ser el sujeto activo persona conocida o desconocida y sin ningún tipo de relación". Esto apunta a que si bien puede asumirse cierta frecuencia en que la víctima y el sujeto activo se conozcan, ello no condiciona la acreditación del feminicidio.

Elementos de difícil acreditación

- Guanajuato refiere a que la víctima haya sido vejada.
- Aún están presentes varias expresiones que tienen que ver con la misoginia y el odio. Nayarit señala: "Que se cometa por odio, aversión obsesiva, discriminación o dominio hacia la mujer".
- Oaxaca señala: "Por desprecio u odio a la víctima motivado por discriminación o misoginia".
- Llaman la atención los siguientes supuestos incorporados en el feminicidio en Nayarit:
  - Existan antecedentes o indicios legalmente preconstituidos de amenazas, acoso, hostigamiento, violencia intrafamiliar o lesiones del sujeto activo en contra de la víctima. El requisito de que los indicios estén legalmente preconstituidos significaría que de manera efectiva las instituciones de atención de los casos de violencia contra las mujeres contaran con información oportuna e interconectada de todos los casos de violencia contra las mujeres. En este sentido, hay una debilidad en el planteamiento que desemboca en el análisis de en qué sentido el no cumplimiento de las obligaciones del Estado implica también ejercer violencia contra las mujeres.
  - El homicidio se cometa para ocultar una violación o evitar que se denuncie o sancione dicho ilícito. Este elemento supone que en la investigación se desprenderá que el delito inicial fue una violación y de ahí se desprendió el feminicidio.

- En un sentido radicalmente opuesto, se considera positivo que tanto Quintana Roo como Veracruz precisen que, en la configuración del feminicidio, no es necesario que se acredite la personalidad misógina del inculpado.

Expresiones discriminatorias y revictimizantes

- Llama particularmente la atención el caso de Puebla, en tanto que refiere lo siguiente:

  Artículo 338 […]:
  I.- Que el sujeto activo lo cometa por odio o aversión a las mujeres;
  II.- Que el sujeto activo lo cometa por celos extremos respecto a la víctima;
  VI.- Haya existido entre el activo y la víctima una relación sentimental, afectiva o de confianza; Se presumirá que existió una relación sentimental entre el activo y la víctima cuando sea o haya sido concubina, amasia […]

Otras particularidades

- Guerrero prevé el homicidio en razón de parentesco o relación, y señala que cuando éste se comenta contra el cónyuge, concubina o concubinario, o personas que se mantengan en una relación de pareja, se impondrá la pena del feminicidio.
- Jalisco es la única entidad que refiere como supuesto del feminicidio "cuando el sujeto activo actúe por motivos de homofobia".
- El caso de Michoacán llama la atención por su particular manera de expresar la dinámica de la violencia feminicida, señalando desde la violencia familiar hasta la institucional. El planteamiento del delito sugiere sólo la posibilidad del feminicidio como expresión máxima de la violencia familiar, dejando de lado el contexto de violencia feminicida en otros ámbitos de interacción social, en tanto que sólo refiere a la exposición del cuerpo en un lugar público. El tipo penal a la letra señala lo siguiente:

  Artículo 120. Feminicidio.
  El homicidio doloso de una mujer, se consideraraí (sic) feminicidio cuando se actualice alguna de las siguientes circunstancias:
  I. Cuando existan con antelación actos que constituya (sic) violencia familiar o institucional del sujeto activo hacia la mujer;
  II. Cuando el sujeto activo realice actos de violencia sexual, actos crueles, degradantes, mutile el cuerpo de la mujer, previo o posterior a la privación de la vida;
  III. Cuando la víctima presenta indicios de violencia física reiterada por parte del sujeto activo;
  IV. Cuando existan antecedentes de violencia psicológica o abuso sexual del sujeto activo contra la mujer; y,
  V. Cuando el cuerpo de la víctima sea expuesto de manera degradante en un lugar público.
  A quien cometa el delito de feminicidio se le impondrá una pena de veinte a cincuenta años de prisión.

A lo anterior se suma la preocupación por que se refiera al feminicidio como el homicidio doloso de mujeres.

- Campeche, Nuevo León, Puebla y Tlaxcala refieren al feminicidio en grado de tentativa.
- Se considera positivo que Quintana Roo señale en qué consisten las acciones y omisiones de los funcionarios que obstaculizan la investigación del feminicidio. En su código penal se prevé bajo los siguientes términos:

- Se impondrán de dos a cinco años de prisión, de mil a cinco mil días multa y destitución e inhabilitación del cargo o comisión de cinco a diez años, al servidor público que con motivo de sus funciones y atribuciones tenga a su cargo la investigación o impartición del delito señalado en el artículo anterior y realice cualquiera de las siguientes conductas:

  Artículo 89 Ter:
  I.- Omita realizar las diligencias y actuaciones correspondientes para integrar la carpeta de investigación, en los términos que establecen el Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo y el Código Nacional de Procedimientos Penales, sin causa justificada;
  II.- Efectúe actos de discriminación, coacción e intimidación, contra el denunciante u ofendido del delito; o
  III.- Retarde o entorpezca intencionalmente o por negligencia la procuración o administración de justicia, sin causa justificada.

- Llama la atención que Sonora señale la indefensión y la "falta de apoyo" en un mismo supuesto, lo hace en los siguientes términos "Quien se aproveche del estado de indefensión o falta de apoyo de una mujer que se encuentra sola, ya sea por la dificultad de comunicación para recibir auxilio, por razón de la distancia a un lugar habitado o porque exista algún impedimento físico o material para solicitar el auxilio".
- Tanto Veracruz como Yucatán apuntan: "El activo se haya valido de su relación como conductor de un vehículo de transporte de pasajeros, turismo o cualquier otra modalidad".

Como se observa, tanto el contexto, el registro como la tipificación del feminicidio son elementos que apuntan a la complejidad tanto del feminicidio como de la violencia feminicida. Ello ha quedado de manifiesto particularmente en la implementación del mecanismo de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres, como se verá en el siguiente apartado.

4. CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

Con el fin de conocer el número de mujeres y niñas asesinadas en el país, así como las causas y condiciones de la violencia feminicida durante el 2016 y, generar una base estadística y un diagnóstico nacional sobre feminicidio, la CNDH y la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa suscribieron un Convenio de Colaboración durante el 2017. Específicamente, el propósito fue recabar y analizar información confiable sobre violencia feminicida, el perfil de las víctimas y de sus agresores; las denuncias e investigaciones en curso; la atención, sanción y reparación del daño, a través de información oficial y registros administrativos proporcionada por autoridades de procuración de justicia de las entidades federativas.

Para la elaboración de los instrumentos, se realizó una exhaustiva búsqueda bibliográfica sobre los estándares internacionales que deben orientar la actuación de los operadores de justicia frente a la violencia feminicida, a saber: las acciones de prevención que realizan las instancias de procuración de justicia; los elementos a considerar en una investigación de muertes violentas de mujeres por razones de género; el enjuiciamiento y sanción de éstos y; la reparación del daño a las víctimas y familiares de las víctimas. Así como otros elementos relevantes para el registro administrativo y estadístico de los feminicidios.[117]

---

[117] OACNUDH/ONU Mujeres. *Modelo de Protocolo Latinoamericano de Investigación de las Muertes Violentas de Mujeres por Razones de Género (Femicidio/Feminicidio).* https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/ProtocoloLatinoamericanoDeInvestigacion.pdf;
Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas. *Directrices para la producción de estadísticas sobre la violencia contra la mujer: Encuestas estadísticas.* 2013. https://oig.cepal.org/sites/default/files/directrices_para_la_produccion_de_estadisticas_sobre_la_violencia_contra_la_mujer1.pdf
UNODC. *Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos*, 2015. http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/crime/ICCS/ICCS_SPANISH_2016_web.pdf;
Grupo de Expertos sobre el Asesinato de Mujeres por Razones de Género. Examen de las formas de prevenir, investigar, enjuiciar y castigar más eficazmente el asesinato de mujeres y niñas por razones de género. Conclusiones y recomendaciones del grupo de expertos. *El Asesinato de Mujeres y Niñas por Razones de Género: prácticas prometedoras, dificultades y recomendaciones concretas.* UNODC/CCPCJ/EG 8/2014/2 Bangkok 11 al 13 de noviembre de 2014. https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/UNODC.CCPCJ.EG.8.2014.2-Spanish.pdf;
Resolución 68/191/Asamblea General ONU. https://undocs.org/es/A/RES/68/191;
Manjoo, Rashida. *Informe de la Relatora Especial sobre Violencia contra la Mujer, sus causas y consecuencias*. http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10044.pdf
Cartagena, Juan Manuel (Coordinador). *Guía de Recomendaciones para la Investigación Eficaz del Crimen de Feminicidio*. Oficina de Derechos Humanos del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Gobierno de España. Madrid, 2014. http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/2014_FEMINICIDIO.pdf
Olamendi, Patricia. *Feminicidio en México*. INMUJERES, 2017. http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/Feminicidio-en-Mexico-2017.pdf
UNODC. *Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos*, 2015. http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/crime/ICCS/ICCS_SPANISH_2016_web.pdf;
Grupo de Expertos sobre el Asesinato de Mujeres por Razones de Género. Examen de las formas de prevenir, investigar, enjuiciar y castigar más eficazmente el asesinato de mujeres y niñas por razones de género. Conclusiones y recomendaciones del grupo de expertos. *El Asesinato de Mujeres y Niñas por Razones de Género: prácticas prometedoras, dificultades y recomendaciones concretas.* UNODC/CCPCJ/EG 8/2014/2 Bangkok 11 al 13 de noviembre de 2014. https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/UNODC.CCPCJ.EG.8.2014.2-Spanish.pdf;
Resolución 68/191/Asamblea General ONU. https://undocs.org/es/A/RES/68/191;
Manjoo, Rashida. *Informe de la Relatora Especial sobre Violencia contra la Mujer, sus causas y consecuencias*. http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10044.pdf
Cartagena, Juan Manuel (Coordinador). *Guía de Recomendaciones para la Investigación Eficaz del Crimen de Feminicidio*. Oficina de Derechos Humanos del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Gobierno de España. Madrid, 2014. http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/2014_FEMINICIDIO.pdf
Olamendi, Patricia. *Feminicidio en México*. INMUJERES, 2017. http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/Feminicidio-en-Mexico-2017.pdf

Derivado de este análisis, se elaboraron dos cuestionarios. El primero, llamado *Cuestionario de Violencia Feminicida*, a través del cual se identifican las principales deficiencias en la recopilación y registro de asesinatos de mujeres y niñas en las instituciones de procuración de justicia de las entidades federativas; conocer la situación sobre el acceso a la justicia específicamente en lo relacionado con el homicidio de niñas y mujeres; y, detectar y analizar las condiciones de fortaleza y deficiencia, en los siguientes rubros:

- Investigación con perspectiva de género;
- Creación de Unidades Especializadas de Investigación;
- Elaboración de Protocolos Especializados para Investigar el delito de feminicidio;
- Condiciones de infraestructura para atender los casos (centros de justicia);
- Condiciones de capacitación, sensibilización y formación continua de todo el personal asignado a la investigación a los delitos de feminicidio desde una perspectiva de género.

El segundo cuestionario, denominado *Reglas Mínimas*, tiene como base la *Guía de Recomendaciones para la Investigación Eficaz del Crimen de Feminicidio*[118], la cual tiene como objetivo:

> Formular recomendaciones para perfeccionar las capacidades y para mejorar y unificar las prácticas de investigación técnico-científica de los feminicidios aplicadas por los operadores de justicia en América Latina. Se trata así de obtener la mayor eficacia posible de las investigaciones y evitar por todos los medios el problema de la falta de voluntad que pueda existir y los prejuicios existentes a la hora de abordar la muerte criminal de una mujer que conducen a la impunidad de los criminales, por medio de la obtención de pruebas sólidas que den consistencia a los fallos judiciales.[119]

La guía plantea diez reglas de carácter básico con sus respectivas buenas prácticas que deben estar presentes en todas las investigaciones. La intención de elaborar el cuestionario de Reglas Mínimas es que ayude a recopilar información sobre cómo las procuradurías y fiscalías autoevalúan su trabajo.

Asimismo, el cuestionario se dirigió a recopilar información sobre cómo desempeñan su trabajo las personas que laboran en procuradurías y fiscalías. A continuación, se puntualizan algunos elementos relacionados con las características del levantamiento de información.

4.1 Método y Cuestionarios

La estrategia de levantamiento de información consistió en hacer llegar por oficio ambos cuestionarios a cada una de las Procuradurías y Fiscalías del país. Posteriormente, se recibió la información, se capturó y conformó una base de datos. Una vez que ya se llevó a cabo la conformación de la base de datos, se obtuvieron las frecuencias y toda la información relacionada con el acceso a la justicia y la violencia feminicida en las entidades.

---

[118] Cartagena, Juan Manuel (Coordinador). *Guía de Recomendaciones para la Investigación Eficaz del Crimen de Feminicidio*. Oficina de Derechos Humanos del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Gobierno de España. Madrid, 2014. http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/2014_FEMINICIDIO.pdf

[119] *Ibídem.*

La población objetivo del presente Diagnóstico fueron las mujeres, adolescentes y niñas objeto de asesinatos y desapariciones durante el 2016 en la República Mexicana, a partir de los datos propios de las Procuradurías y Fiscalías de Justicia de las entidades federativas e Instituciones participantes, así como de las personas que hayan ejercido la violencia feminicida o las acciones de secuestro- siendo identificados como victimarios en proceso y enjuiciamiento o que permanezcan en libertad, a partir de los datos propios de las procuradurías y fiscalías. Se emplearon los dos instrumentos antes mencionados, a continuación, se describen más a detalle cada cuestionario.

a) Cuestionario de Violencia Feminicida

La información que recopila el cuestionario sobre violencia feminicida se divide en cinco rubros distintos: asesinatos de mujeres y niñas por razones de género; acciones de prevención de delitos dolosos y asesinatos en contra de mujeres y niñas; investigación y enjuiciamiento de asesinatos de mujeres y niñas; derechos de las víctimas; y acciones ante casos de mujeres desaparecidas, para analizar por entidad federativa y a nivel nacional la circunstancia de la violencia feminicida en México.

Asimismo, se conforma de 44 preguntas, de las cuales, algunas son estructuradas y otras abiertas, lo que permite ampliar el panorama de análisis de las respuestas de las instituciones de justicia.

A través del cuestionario de violencia feminicida se busca aproximarse a aquellos elementos que podrían significar obstáculos para investigar las muertes violentas de mujeres como feminicidios. Los temas que corresponden a cada rubro se detallan a continuación:

- ✓ **Asesinatos de Mujeres y Niñas por Razones de Género**

  En este apartado se busca conocer la siguiente información del año 2016: los homicidios registrados, los homicidios dolosos, el perfil de la(s) víctima(s), lugar(es) en el que acontece este tipo de delito (espacio público o privado), relación (si la hubiere) entre la víctima y el victimario, móviles, causas de muerte, tipología de los crímenes; y, por último, índices de incidencia, consecuencias y sanción de los homicidios dolosos registrados (el número de consignaciones, de órdenes de aprehensión, de averiguaciones, de beneficiarios de la libertad bajo caución, de sentenciados y penas impuestas, de apelaciones y resultados). Asimismo, se busca identificar la cantidad de mujeres que, contando con órdenes de protección, fueron asesinadas.

- ✓ **Prevención**

  En este rubro se incluye la indagación sobre el marco jurídico con que se cuenta en las entidades para prevenir, investigar, enjuiciar y sancionar los asesinatos de mujeres y niñas por razones de género, y los instrumentos adicionales, como protocolos.

  También se incluye la indagación sobre si cada entidad cuenta con unidades especializadas para atender delitos sexuales y violencia de género, centros de justicia para las mujeres, centros de reeducación para

hombres violentos, unidades de policía preventiva para atender la violencia de género, o si se establece una coordinación interinstitucional para atender la violencia de género, y en todos estos casos cuál es el presupuesto anual, la plantilla de personal, la infraestructura con la que cuentan y su funcionamiento general.

- ✓ **Investigación y Enjuiciamiento**

En este rubro interesa indagar a si en cada una de las procuradurías o fiscalías se ha creado una unidad de investigación especializada en muertes violentas y otras formas de violencia contra las mujeres perpetradas por razones de género, en cuyo caso se conocerá la manera en que fue creada y cuál es su presupuesto anual.

Igualmente interesa indagar si cuentan con un protocolo para investigar el delito de feminicidio, si éste incorpora la perspectiva de género, si también incorpora criterios internacionales, contenidos en el Protocolo de Estambul y/o algunos otros criterios. Asimismo, interesa identificar si el personal asignado a la investigación de los delitos de feminicidio recibe capacitación con perspectiva de género, si es el caso, se conocerá las acciones concretas de capacitación.

También interesa la descripción del proceso para emitir órdenes de protección y la ruta que sigue cada Institución para la Investigación del feminicidio, si se cuenta con un programa de formación y/o capacitación de los diferentes operadores de justicia (agentes ministeriales, peritos, personal de los servicios de atención a víctimas, policías), que garantice la especialización y acción frente a las diferentes formas de violencia extrema contra las mujeres, en particular, mediante una formación que elimine de su actividad, los estereotipos, y prejuicios de género.

- ✓ **Derechos de las Víctimas**

Los instrumentos también buscan indagar si se ofrece protección y asistencias integral, a las y los familiares de las víctimas de feminicidio, para garantizar el ejercicio de su derecho al acceso a la justicia, reparación del daño, garantía de no repetición, así como la manera en que esto se ofrece. Igualmente interesa conocer si cada procuraduría o fiscalía ha generado un sistema de registro y estadística específicos de los casos de feminicidio, la manera en que recopilan y registran la información y si cuentan con información desagregada.

- ✓ **Sobre los casos de Mujeres Desaparecidas**

En este caso se busca conocer el número de reportes de desapariciones de mujeres ocurridas en el 2016 que se tienen registradas, la relación entre los casos de mujeres desaparecidas con otros delitos como la trata de personas, homicidio, privación ilegal de la libertad, entre otros, la información estadística con la que cuenta sobre las mujeres desaparecidas, la capacitación que ha recibido el personal encargado de investigar las desapariciones de mujeres, la existencia o no de una página web con el registro de las mujeres desaparecidas, la existencia o no de un banco de datos genéticos de mujeres y niñas desaparecidas (junto con las procuradurías o fiscalías de todas las entidades federativas) y la existencia o no de un mecanismo

para la búsqueda inmediata de las mujeres y niñas desaparecidas (si es el caso, la descripción de su funcionamiento).

b) Reglas mínimas para la Investigación eficaz de los feminicidios.

El segundo instrumento se constituye de diez reglas mínimas con sus respectivas explicaciones y buenas prácticas que deben estar presentes en todas las investigaciones de feminicidio, y son las siguientes:

- ✓ **Regla Primera.** Obligatoriedad y caracteres de la investigación de feminicidio.

En los casos de evidencia clara o de sospecha fundada de perpetración de un feminicidio o de una tentativa de feminicidio las investigaciones deben iniciarse de oficio y llevarse a cabo inmediatamente y de modo profesional y exhaustivo por personal especializado dotado de medios instrumentales, humanos y materiales, suficientes para conducir a la identificación del o de los responsables. A la obligación de investigar se le suma la de juzgar y castigar al o los responsables.

- ✓ **Regla Segunda.** Respeto a la dignidad de las víctimas.

En las investigaciones emprendidas en casos de evidencia o sospecha de tentativa o perpetración de feminicidios, los Estados deben garantizar el respeto a la dignidad de la víctima y la de sus familiares y evitar su revictimización.

- ✓ **Regla Tercera.** Exclusión de prejuicios y estereotipos de género en el desarrollo de la investigación.

Todos los operadores del sistema de justicia, desde los agentes de policía y las fuerzas de seguridad y del orden hasta el Ministerio Público, los jueces y magistrados, deben ser objetivos, imparciales y obrar con independencia y libertad, sin dejase guiar por prejuicios y estereotipos de género.

- ✓ **Regla Cuarta.** Participación de las víctimas en el proceso de investigación y protección de sus personas.

Las reglas sobre el desarrollo de las investigaciones deben contemplar y facilitar la participación activa durante todo el proceso, libre de riesgos, de las víctimas sobrevivientes y de sus familiares.

- ✓ **Regla Quinta**. Investigación de feminicidios de mujeres especialmente vulnerables y protección de las mismas.

La investigación deberá desarrollarse de modo adecuado a las características del contexto cultural y a la condición social de las víctimas.

- ✓ **Regla Sexta**. Derecho de acceso a la justicia de las víctimas y a un proceso debido.

El Estado garantizará la toma de medidas legislativas que permitan el acceso a la justicia y la reparación integral de las víctimas de feminicidio en sus diferentes formas de ejecución a sus familiares, siguiendo las recomendaciones tanto nacionales como de los órganos internacionales de protección a las víctimas de violencia contra la mujer, feminicidio

- ✓ **Regla Séptima.** Deber de crear registros y elaborar estadísticas e indicadores de violencia contra las mujeres y de su sometimiento a la administración de justicia, para ser aplicados en políticas públicas.

Los Estados deben generar registros y elaborar información estadística de acceso público que permita conocer la dimensión y características de los feminicidios, así como indicadores para monitorear la respuesta del sistema de administración de justicia.

- ✓ **Regla Octava.** Exigencia de actuación conjunta y coordinada de todos los participantes en el procedimiento investigador.

Los Estados deben adoptar disposiciones y otras medidas necesarias para regular y propiciar la participación en el proceso de investigación, de modo conjunto y coordinado, de todos los agentes públicos competentes y de los demás actores legitimados de eficacia probada.

- ✓ **Regla Novena.** Establecimiento de pautas y recomendaciones para el tratamiento de la información por los medios de comunicación en las investigaciones de feminicidio.

Los Estados deben formar alianzas y establecer las medidas necesarias para sensibilizar y capacitar a los profesionales de los medios de comunicación comprometidos en la investigación e información sobre casos de feminicidio.

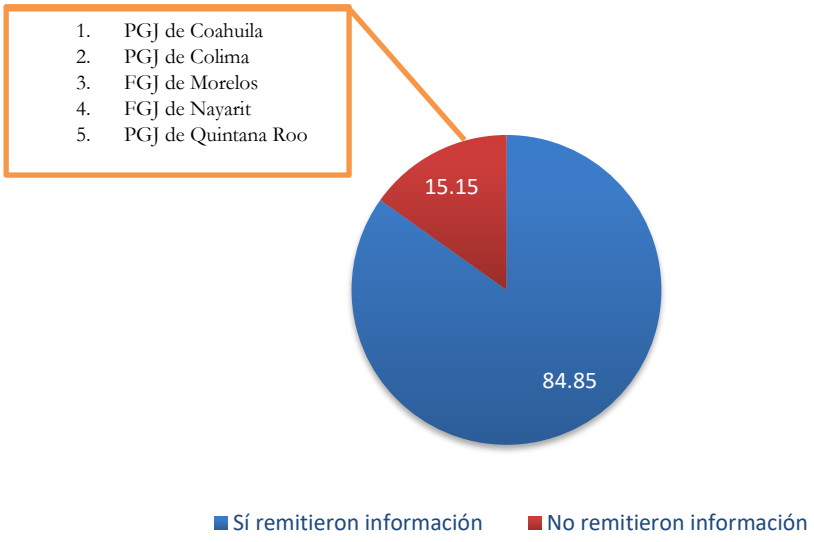
- ✓ **Regla Décima.** Exigencia de cooperación interinstitucional eficaz.

Las entidades federativas establecerán las bases y adoptarán las medidas necesarias para que todos ellas y otras instituciones públicas o privadas cooperen eficazmente entre sí, por vías intergubernamentales o transnacionales, en miras el logro de la mayor eficacia de las investigaciones de los feminicidios y su prevención y erradicación.

4.2 Instancias de procuración de justicia participantes

El Diagnóstico incluye la información de aquellas instancias de procuración de justicia que dieron respuesta. Como ya se hizo mención, se solicitó información a las 33 instancias de procuración de justicia que existen en México (correspondientes a todas las entidades federativas y a la Federación), de ellas, 27 entidades federativas y la Procuraduría General de la República (PGR) enviaron sus respuestas al cuestionario de violencia feminicida (en adelante cuestionario V. F.), como se observa en el siguiente gráfico:

Gráfico 4.1 Instituciones de procuración de justicia que participaron en el estudio



Fuente: CNDH.

Ahora bien, de las 28 instancias que dieron respuesta, en 11 casos se presentaron algunas particularidades que veremos más adelante. Estas 11 instancias de procuración de justicia respondieron ambos cuestionarios desde diversas áreas de sus procuradurías y fiscalías (áreas especializadas o unidades regionales). Lo que implicó que esta información no fuera consistente en todos los casos. Al respecto, se llegaron a recibir por instancia hasta tres cuestionarios de V. F. respondiendo las mismas preguntas; también, se recibieron alcances sin ninguna información actualizada; así como cuestionarios completamente vacíos. La siguiente tabla en la primera columna muestra: las 11 instancias de procuración de justicia, en la segunda columna, se describen a las unidades específicas que se encargaron de recibir y de remitir (firmantes del oficio) el cuestionario a aquellas áreas especializadas que dieron las respuestas a los cuestionarios (tercera columna).

Tabla 4.1 Las 11 Instancias con respuestas particulares[120]

	Instancias de procuración de justicia	Unidades específicas que recibieron y remitieron el cuestionario de V. F.	Áreas especializadas que respondieron el cuestionario de V. F.
1	**PGJ de Baja California**	Dirección Jurídica de la Procuraduría General de Justicia del Estado	Dirección de Estrategias Contra el Crimen
			Subprocuraduría de Investigaciones Especiales
			Dirección de Atención a Víctimas y Testigos
			Coordinación de la Unidad de Investigación de Delitos contra la Libertad Sexual y Familia
2	**FGJ de Durango**	Vicefiscalía de Protección a los Derechos Humanos, Atención a Víctimas del Delito, Protección a Periodistas y	Unidad de Delitos contra la Vida y la Integridad Corporal
			Coordinación de Ministerios Públicos Foráneos

[120] En negritas se identifican las áreas específicas en delitos de género, o algún rubro relacionado.

	Instancias de procuración de justicia	Unidades específicas que recibieron y remitieron el cuestionario de V. F.	Áreas especializadas que respondieron el cuestionario de V. F.
		Personas Defensoras de Derechos Humanos de la F.G.E.D.	
3	**FGJ de Jalisco**	Fiscalía de Derechos Humanos	Fiscalía Central: Despacho de Secretaría Particular
			Fiscalía Regional: Dirección en Medios Alternos de Solución de Conflictos
4	**PGJ de Michoacán**	Dirección de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos de la Procuraduría General de Justicia del Estado	Fiscalía de Alto Impacto
			Fiscalía Personas Desaparecidas
			Instituto de Capacitación y Profesionalización de la PGJE
			Fiscalía Especializada en Homicidios
			Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos de Violencia Familiar y de Género
5	**FGJ de Oaxaca**	Dirección de Derechos Humanos	Fiscalía Especializada Para la Atención a Delitos de Alto Impacto
			Fiscalía Especializada para la Atención a Delitos contra la Mujer por Razón de Género
			Vicefiscalía Regional de la Cuenca
			Vicefiscalía General Zona Centro
			Subdirección de Control de Procesos en la Región de la Mixteca
6	**FGJ de Puebla**	Fiscalía de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos	Oficialía Mayor
			Dirección General de Protección a Víctimas del Delito y Servicios de la Comunidad
			Dirección del Centro de Justicia para las Mujeres
			Despacho del Centro de Información
			Fiscalía de Atención de Delitos de Género
			Dirección General del Instituto de Formación Profesional
			Unidad de Flagrancia Central
7	**PGJ de San Luis Potosí**	Subprocuraduría Jurídica	Dirección de Tecnologías de la Información e Innovación Institucional de la PGJ
			Subprocuraduría Regional para la Zona Media
8	**FGJ de Tabasco**	Vicefiscalía de Derechos Humanos y Atención Integral a Víctimas	**Dirección para la Atención a la Violencia de Género**
			Vicefiscalía de Delitos Comunes
9	**PGJ de Tamaulipas**	Subdirección Jurídica	Dirección General de Averiguaciones Previas
			Dirección General de Operación del Procedimiento Penal Acusatorio y Oral
			Dirección General del Servicio Profesional de Carrera
			Dirección de Control de Procesos y Comisaria de la Policía Investigadora
10	**PGJ de Tlaxcala**	Departamento de Investigación del Delito e Interino del Despacho de la Subprocuraduría de Operaciones	Área de Control y Distribución de Mandamientos Judiciales y Ministeriales del Departamento de Policía de Investigación del Estado
			Décimo Quinto Grupo de Homicidios del Departamento de Policía de Investigación
			Décimo Sexto grupo de homicidios del Departamento de Policía de Investigación
			Departamento de Atención Integral y de Justicia Alternativa
			Departamento de Servicios Periciales
			Enlace Institucional del Sistema de Justicia Penal Acusatorio
			Departamento de Investigación Del Delito Región Sur
			Departamento de Investigación Del Delito Región Norte

	Instancias de procuración de justicia	Unidades específicas que recibieron y remitieron el cuestionario de V. F.	Áreas especializadas que respondieron el cuestionario de V. F.
			Unidades de investigación del Delito en Homicidios Dolosos y Especializada en Delitos de Violencia Intrafamiliar Región Norte
			Departamento Administrativo
			Unidad de Desarrollo Profesional y de Servicio Civil de Carrera
11	**FGJ de Veracruz**	Fiscalía Visitadora Encargada de la Atención a Quejas de Derechos Humanos	**Fiscalía Coordinadora Especializada en investigación de Delitos de violencia contra la Familia, Mujeres, Niñas y Niños y Tata de Personas**
			Dirección del Centro de Información e Infraestructura Tecnológica.

Fuente: CNDH.

Frente a dicha situación se decidió hacer un análisis exhaustivo de las respuestas de las 11 instancias para saber exactamente lo que se podía hacer en cada caso específico; con base en ello, se identificaron cuatro tipos de respuestas y las acciones que se consideraron para el procesamiento y análisis de la información:

- **Primer tipo de respuestas. No se especifica el área de la procuraduría o fiscalía que dio respuesta.**

Los dos casos donde se presentó esta situación fue en la **PGJ de Tamaulipas y la PGJ de Baja California**: se informa que el solo cuestionario de V. F. que se entregó fue respondido por cuatro distintas instancias especializadas, sin embargo, no se especifica cuáles respondieron qué información del Cuestionario.

- **Segundo tipo de respuestas. Información complementaria.**

La información entregada por las distintas áreas especializadas, de una Procuraduría o Fiscalía de Justicia, era complementaria entre sí. Es decir, aunque se haya recibido más de un cuestionario de V. F., cada uno respondía a información de rubros distintos y, de hecho, por instancias especializadas distintas. Por lo tanto, se capturó como un solo registro, esto fue el caso para la **FGJ de Durango, la FGJ de Oaxaca, la PGJ de Michoacán y la FGJ de Puebla.**

Por otra parte, se encuentra el caso especial de **Oaxaca**, donde se remitió información complementaria sobre toda la entidad federativa (dos cuestionarios), pero se adicionó un cuestionario correspondiente a una región específica. Para el análisis se consideraron los dos cuestionarios complementarios, y la información de una de las regiones que se hizo llegar se anexa para conocimiento de las y los lectores. En cuanto a la información complementaria, el primer cuestionario fue remitido por la Fiscalía Especializada Para la Atención a Delitos de Alto Impacto, instancia especializada que respondió únicamente el rubro *I. Asesinatos de Mujeres y Niñas por Razones de Género;* mientras que la Fiscalía Especializada para la Atención a Delitos contra la Mujer por Razón de Género respondió del segundo cuestionario los rubros *II. Acciones en materia de Prevención, III. Acciones para Investigación y Enjuiciamiento y IV. Acciones para el Respeto de los Derechos de las Víctimas.*

- **Tercer tipo de respuestas. Información remitida que no es complementaria.**

La información entregada por las distintas áreas especializadas de una Procuraduría o Fiscalía de Justicia, no puede ser considerada complementaria entre sí. Es decir, se recibió más de un cuestionario de V. F. que respondían información de un mismo rubro, y por parte de áreas especializadas distintas. Por lo tanto, sólo se tomó un cuestionario de V. F. como útil para el análisis, ese fue el caso para las **Fiscalías de Jalisco, Tabasco y Veracruz**.

La elección del cuestionario fue bajo criterio de confiabilidad de los mismos datos y la completitud del mismo, puesto que generalmente los otros cuestionarios de V. F. sólo tenían una o dos respuestas contestadas.

- **Cuarto tipo de respuestas. Se remitió información regional que no fue comparable a nivel estatal.**

La información entregada por las distintas áreas regionales, de una Procuraduría o Fiscalía de Justicia, no es comparable con la demás información en el análisis. Normalmente una instancia especializada recopila información de toda una entidad federativa, mientras que una unidad regional solamente recopila información de lo que su nombre indica, esto es, de un espacio territorial acotado, que no equivale al estatal. Por ello, a menos que se hubiese remitido la información de todas las áreas regionales de la entidad federativa, no se puede hablar de información de la Entidad. Por lo tanto, se capturó toda la información remitida de forma particular para realizar un análisis independiente de la información de las demás entidades federativas.[121]

Las entidades que remitieron información sólo de algunas regiones son: **la FGJ de Oaxaca** (aunque en este caso aparte se enviaron dos cuestionarios que sí son complementarios, como se señaló en líneas anteriores), **la PGJ de San Luis Potosí y la PGJ de Tlaxcala.**

En este sentido, aunque 28 instituciones de procuración de justicia respondieron, se tiene información de 27 (ya incluyendo a la PGR), en tanto que se excluyó del análisis a Tlaxcala, porque la información que remite no permite conocer la situación de la totalidad de esta entidad federativa, sólo de algunas de sus regiones.

En lo correspondiente a las 17 instancias de procuración de justicia que entregaron un cuestionario de V. F. remitido por una sola unidad específica, se pudo observar que únicamente en el caso del **Estado de México, de Hidalgo y la PGR** remiten información desde alguna unidad especializada para investigar los delitos de violencia contra las mujeres. Las situaciones en cada una de las 17 instancias de procuración de justicia se resumen en la siguiente tabla:

Tabla 4.2 Instancias que respondieron el cuestionario de V. F.

	Instancias de procuración de justicia	Instancias que respondieron el Cuestionario de V. F.
1	**PGR**	**Dirección de Área, de la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas**
2	**FGJ de Aguascalientes**	FGJ

[121] Véase en este documento: 5.1 Violencia Feminicida, Nivel Estatal.

	Instancias de procuración de justicia	Instancias que respondieron el Cuestionario de V. F.
3	**PGJ de Baja California Sur**	Subprocuraduría Regional de Procedimientos Penales Zona Centro, en funciones de la Procuraduría General de Justicia del Estado
4	**FGJ de Campeche**	Vicefiscalía General de Derechos Humanos, de la Fiscalía General del Estado
5	**PGJ de la Ciudad de México**	Dirección General
6	**FGJ de Chiapas**	Fiscalía de Derechos Humanos
7	**FGJ de Chihuahua**	Unidad de Derechos Humanos y Litigio Internacional
8	**FGJ del Estado de México**	**La Fiscalía Central para la Atención de Delitos Vinculados a la Violencia de Género de la Unidad de Derechos Humanos**
9	**PGJ de Guanajuato**	Dirección General Jurídica de la Procuraduría General de Justicia del Estado
10	**FGJ de Guerrero**	Vicefiscalía de Investigación
11	**PGJ de Hidalgo**	**Fiscalía para la Atención de Delitos de Género**
12	**PGJ de Nuevo León**	PGJ
13	**FGJ de Querétaro**	Dirección de Derechos Humanos
14	**FGJ de Sinaloa**	Vicefiscalía de Derechos Humanos
15	**FGJ de Sonora**	Dirección de Proyectos Jurídicos y Derechos Humanos
16	**FGJ de Yucatán**	Vicefiscalía de Investigación y Control de Procesos
17	**PGJ de Zacatecas**	PGJ

Fuente: CNDH.

En síntesis, de las 28 instituciones de procuración de justicia, se advirtió que de 27 se cuenta con información para analizar, mientras que una se excluyó por reportar información regional no complementaria entre sí (el caso de San Luis Potosí). Con base en lo expuesto, en los siguientes capítulos se hace referencia a la información reportada por las procuradurías y fiscalías.

5. PANORAMA GENERAL DEL ACCESO A LA JUSTICIA Y VIOLENCIA FEMINICIDA, A NIVEL NACIONAL (2016)

Este capítulo tiene por objetivo presentar los resultados del levantamiento de información relacionado con la violencia feminicida, con base en las respuestas de las instancias de procuración de justicia a nivel nacional en el marco del acceso a la justicia.

Es importante mencionar que, derivado de las particulares del tipo penal, así como de la investigación y registro diferenciado en las procuradurías y fiscalías, la información no es consistente en todos los casos. Ello queda de manifiesto específicamente en el número de homicidios dolosos que se reportan, así como en su desagregación. A continuación, se hace referencia a las variaciones que reportan las instituciones de procuración de justicia:

a) En cuanto al número de homicidios dolosos de niñas y mujeres, y el número de homicidios dolosos de mujeres.

Sobre este punto, se asume que el número de homicidios dolosos de niñas y mujeres tendría que ser igual o superior al número de homicidios dolosos de mujeres, considerando que en este último caso se tenían que omitir aquellos casos donde la víctima fuera una niña; sin embargo, se advierte que en Oaxaca no se reportan los 14 homicidios dolosos de mujeres en el rubro sobre homicidios dolosos de mujeres y niñas, lo cual significa un error en el registro; por otra parte, en Puebla, se observa que se señala el número de homicidios dolosos de mujeres y niñas, pero no se especifica en cuántos casos la víctima no era menor de edad:

Tabla 5.1 Diferencias identificadas en el número de homicidios dolosos de mujeres y niñas, y en el número de homicidios dolosos de mujeres

Entidad Federativa	1.2. Homicidios Dolosos de mujeres y niñas	2.2. Homicidios Dolosos de mujeres	Diferencia entre homicidios dolosos de mujeres y niñas, y homicidios dolosos de mujeres
Aguascalientes	4	4	0
Baja California	139	139	0
Baja California Sur	10	10	0
Campeche	5	5	0
Chiapas	46	45	1
Chihuahua	160	160	0
Ciudad de México	120	120	0
Durango	6	6	0
Guanajuato	98	98	0
Guerrero	355	345	10
Hidalgo	39	39	0
Jalisco	8	8	0

Entidad Federativa	1.2. Homicidios Dolosos de mujeres y niñas	2.2. Homicidios Dolosos de mujeres	Diferencia entre homicidios dolosos de mujeres y niñas, y homicidios dolosos de mujeres
Estado de México			0
Michoacán	106	106	0
Nuevo León	89	89	0
Oaxaca		14	-14
Puebla	92		92
Querétaro	18	8	10
San Luis Potosí	27	27	0
Sinaloa	76	76	0
Sonora	88	88	0
Tabasco	19	19	0
Tamaulipas	95	92	3
Veracruz	3	3	0
Yucatán	9	9	0
Zacatecas	50	50	0
PGR	0	0	0
TOTAL	1662	1560	102

Fuente: CNDH.

Es importante mencionar que para el estudio se considera como dato base para las comparaciones con el resto de la información el número de homicidios dolosos de mujeres y niñas, que es de 1662.

b) En cuanto al número de homicidios dolosos, según el lugar de ocurrencia

Sobre este rubro destaca que se identifican inconsistencias en Aguascalientes, Durango, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa y Tabasco, en cuanto a los homicidios en espacios públicos, pues al sumar la información que proporcionan en cuanto a homicidios en vía pública y carretera, o en otro, la suma es distinta al total proporcionado. Asimismo, se observa que al sumar los espacios denominados como privados (hogar, hotel u otro) el número total es distinto al proporcionado por las instituciones de procuración de justicia de Baja California Sur, como se observa en la siguiente tabla:

Tabla 5.2 Diferencias identificadas en el número de homicidios dolosos de mujeres y niñas, según su lugar de ocurrencia

Entidad Federativa	3.2. Homicidios en Espacio Público	Suma de espacio público (vía pública o carretera + otro espacio)	3.3. Homicidios en Espacio Privado	Suma de espacio privado (hogar + hotel +otro)
Aguascalientes	3	0	1	1
Baja California	80	80	58	58
Baja California Sur	5	5	5	4
Campeche	2	2	3	3
Chiapas	24	24	8	8
Chihuahua	105	105	55	55

Entidad Federativa	3.2. Homicidios en Espacio Público	Suma de espacio público (vía pública o carretera + otro espacio)	3.3. Homicidios en Espacio Privado	Suma de espacio privado (hogar + hotel +otro)
Ciudad de México		0		0
Durango	1	4	4	4
Guanajuato	72	72	26	26
Guerrero	303	303	30	30
Hidalgo	22	22	17	17
Jalisco	2	2	1	1
Estado de México	72	72	68	68
Michoacán	60	60	24	22
Nuevo León	47	47	7	7
Oaxaca	7	7	2	2
Puebla		0		0
Querétaro	5	17	13	13
San Luis Potosí	18	8	10	10
Sinaloa	55	53	23	25
Sonora		0		0
Tabasco	15	16	3	3
Tamaulipas	29	29	60	60
Veracruz	3	3	0	0
Yucatán	4	4	5	5
Zacatecas	39	44	11	11
PGR		0		0
Total	973	979	434	433

Fuente: CNDH.

c) En cuanto al número de homicidios dolosos, según las características de la víctima

Otro rubro en el que se advierten inconsistencias en la mayoría de las entidades tiene que ver con el número total de homicidios dolosos reportados en un inicio, y su variación cuando se solicita que se desagregue la información por características como: edad, ocupación, estado civil, situación conyugal, nivel socioeconómico, población indígena, y relación entre la víctima y el victimario. Los únicos casos donde no se identifican inconsistencias son: Aguascalientes, Baja California, Jalisco y Querétaro. En la siguiente tabla se muestra la información al respecto:

Tabla 5.3 Diferencias identificadas en el número de homicidios dolosos de mujeres y niñas, según las características de la víctima

Entidad Federativa	Total de homicidios dolosos desagregados por edad	Total de homicidios dolosos desagregados por ocupación	Total de homicidios dolosos desagregados por situación conyugal	Total de homicidios dolosos desagregados por nivel socioeconómico	Total de homicidios dolosos desagregados por población indígena y no indígena	Total de homicidios dolosos desagregados por relación entre la víctima y el victimario	Total de homicidios Dolosos de mujeres y niñas
Aguascalientes	4	4	4	4	4	4	4
Baja California	139	139	139	139	139	139	139
Baja California Sur	10	10	10	9	10	8	10
Campeche	5	5	5	5	5	5	5
Chiapas	46	46	46	0	44	46	46
Chihuahua	104	160	160	160	0	22	160
Ciudad de México	120	0	0	0	0	0	120
Durango	26	6	6	0	6	6	6
Guanajuato	99	0	0	0	0	0	98
Guerrero	355	355	291	355	342	355	355
Hidalgo	39	39	0	39	30	39	39
Jalisco	8	8	8	8	8	8	8
Estado de México	148	145	144	0	0	143	
Michoacán	106	137	106	106	0	106	106
Nuevo León	89	89	88	0	89	89	89
Oaxaca	14	14	14	0	0	14	
Puebla	92	92	92	0	0	0	92
Querétaro	18	18	18	18	18	18	18
San Luis Potosí	27	28	27	27	0	27	27
Sinaloa	76	76	76	0	76	76	76
Sonora	52	52	52	0	0	52	88
Tabasco	19	19	19	19	0	19	19
Tamaulipas	94	88	80	79	60	82	95
Veracruz	3	3	3	3	0	3	3
Yucatán	9	9	9	0	0	9	9
Zacatecas	84	84	84	84	84	84	50
PGR	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	1786	1626	1481	1055	915	1354	1662

Fuente: CNDH.

Como se observa, el número total de homicidios dolosos varía en cada rubro de información solicitado. Si bien una posible explicación podría ser que una carpeta de investigación o averiguación previa pudo iniciarse por un delito, pero tener a más de una víctima implicada, no se puede asegurar que así sea.

Una vez revisadas las inconsistencias en la información reportada por las procuradurías y fiscalías del país, se procede al análisis de cada rubro de análisis. Para ello, la información se organiza en cinco rubros: el primero, relacionado con el registro de los homicidios dolosos y feminicidios de mujeres, donde se analiza el registro de las características de la víctima y de algunas circunstancias del delito; posteriormente, se expone lo relacionado con las acciones en materia de prevención; en el punto tres se revisa lo que tiene que ver con el estatus de las carpetas de investigación; en el apartado cuatro se exponen las acciones que, en el marco de la

procuración de justicia, se implementan para el respeto a los derechos de las víctimas y, finalmente, en el quinto punto se revisa la información relacionada con la desaparición de mujeres.

5.1 Registros del asesinato de mujeres y niñas por razones de género

A través del diagnóstico, las instancias de procuración de justicia participantes reportaron que, en 2016, sucedieron un total de **3,499 homicidios de mujeres y niñas**. De los cuáles casi el **47.5%** correspondieron a homicidios dolosos (**1,662 homicidios**), es decir, en más de un tercio de todos los homicidios del 2016 fueron intencionales.

Tabla 5.4 Total de homicidios de mujeres y niñas en México en 2016.

2016	Homicidios	%
Culposos	1,837	52.5%
Dolosos	1,662	47.5%
Total	3,499	100%

Fuente: CNDH.[122]

No obstante, al preguntar por el número de homicidios desagregado por municipios, el total reportado no coincidía con el número global que ya habían informado. En este caso, la cifra desciende a 1,560 homicidios dolosos, en tanto que el número total de homicidios pasa a 3,397. Con respecto a lo anterior, se refleja que la información es inconsistente cuando se reporta a nivel municipal, en comparación con los datos reportados a nivel estatal.

Tabla 5.5 Total de homicidios de mujeres y niñas en México en 2016, por municipio.

2016	Homicidios	%
Culposos	1,837	54.08%
Dolosos	**1,560**	45.92%
Total	3,397	100%

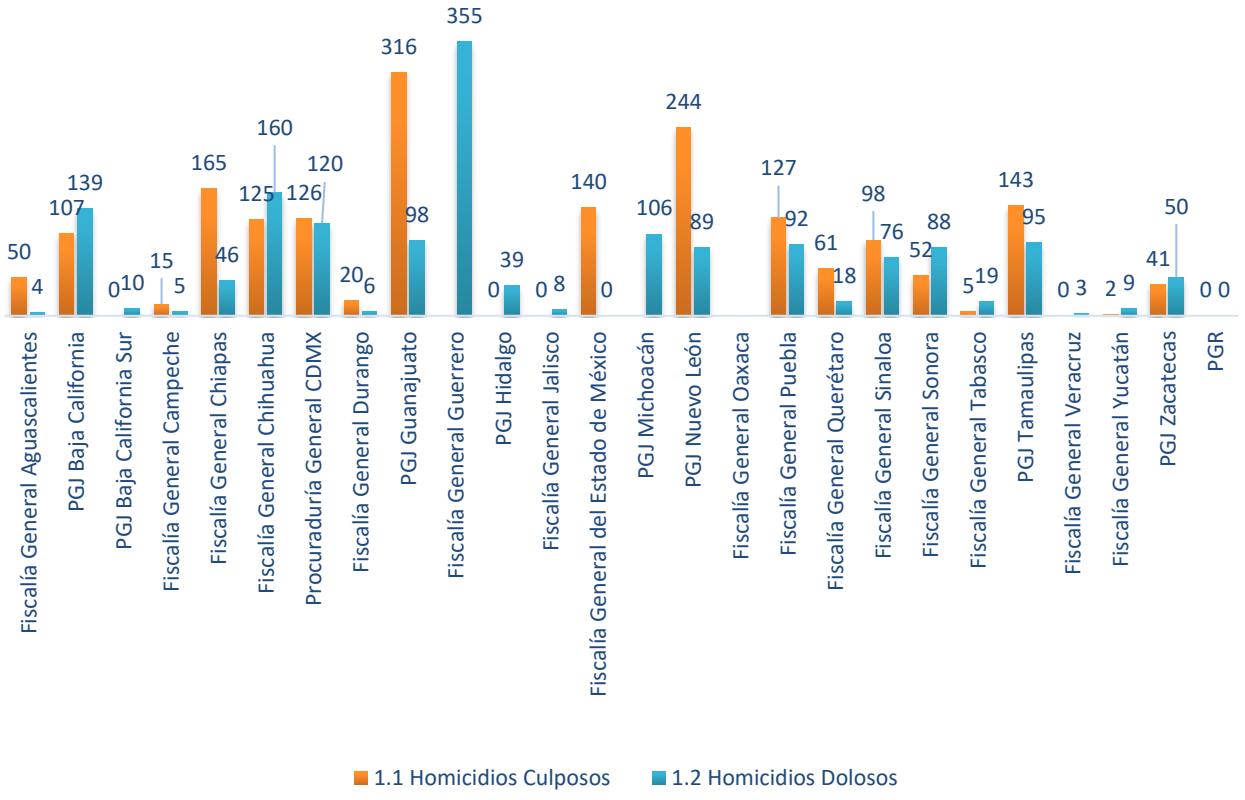
Fuente: CNDH.[123]

Para este documento se toman en cuenta los **1,662 homicidios dolosos de mujeres y niñas en el 2016**, reportados a nivel estatal por las instancias de procuración de justicia en la República Mexicana.

En la siguiente Gráfico, se puede observar el número de homicidios dolosos y culposos reportado a nivel estatal por instancia de procuración de justicia en 2016:

[122] Culposos 24/27 (3 casos de no respuesta); dolosos 25/27 (2 casos de no respuesta)
[123] Culposos 23/27 (4 casos de no respuesta); dolosos 25/27 (2 casos de no respuesta)

Gráfico 5.1 Distribución de homicidios de mujeres y niñas registrados en 2016 por instancia de procuración de justicia.



Fuente: CNDH.

La distribución de los homicidios culposos y dolosos, por entidad federativa indica que la Fiscalía General de Guerrero es la que reportó el mayor número de **homicidios dolosos (355)**, seguida de la Fiscalía General de Chihuahua (160) y Procuraduría General de Justicia de Baja California (139). La distribución de homicidios por entidad, con el porcentaje de homicidios dolosos, se puede observar en la siguiente tabla:

Tabla 5.6 Número de homicidios de mujeres y niñas registrados en 2016 por instancia de procuración de justicia.

Instancia de Procuración de Justicia	1.1 Homicidios Culposos	1.2 Homicidios Dolosos	Total	% de Homicidios Dolosos sobre el Total
Fiscalía General Aguascalientes	50	4	54	7.41%
PGJ Baja California	107	139	246	56.50%
PGJ Baja California Sur	0	10	10	100%
Fiscalía General Campeche	15	5	20	25%
Fiscalía General Chiapas	165	46	211	21.80%
Fiscalía General Chihuahua	125	160	285	56.14%
Procuraduría General de la Ciudad de México	126	120	246	48.78%
Fiscalía General Durango	20	6	26	23.08%

Instancia de Procuración de Justicia	1.1 Homicidios Culposos	1.2 Homicidios Dolosos	Total	% de Homicidios Dolosos sobre el Total
PGJ Guanajuato	316	98	414	23.67%
Fiscalía General Guerrero	-	355	355	100%
PGJ Hidalgo	0	39	39	100%
Fiscalía General Jalisco	0	8	8	100%
Fiscalía General del Estado de México	140	-	140	-
PGJ Michoacán	-	106	106	100%
PGJ Nuevo León	244	89	333	26.73%
Fiscalía General Oaxaca	-	-	0	-
Fiscalía General Puebla	127	92	219	42.01%
Fiscalía General Querétaro	61	18	79	22.78%
PGJ de San Luis Potosí	-[124]	27	27	100%
Fiscalía General Sinaloa	98	76	174	43.68%
Fiscalía General Sonora	52	88	140	62.86%
Fiscalía General Tabasco	5	19	24	79.17%
PGJ Tamaulipas	143	95	238	39.92%
Fiscalía General Veracruz	0	3	3	100%
Fiscalía General Yucatán	2	9	11	81.82%
PGJ Zacatecas	41	50	91	54.95%
PGR	0	0	0	0%
Total	1,837	1,662	3,499	-

Fuente: CNDH.

Como se observa, en algunas instituciones de procuración de justicia el porcentaje de homicidios dolosos constituyen el total de los homicidios registrados en entidades como: Baja California Sur, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, San Luis Potosí y Veracruz.

En lo que respecta a los elementos relacionados con la circunstancia en la que se encontró el cuerpo sin vida de las mujeres o niñas víctimas de homicidio doloso, se explora principalmente si ello ocurrió en el espacio público o privado, como a continuación veremos.

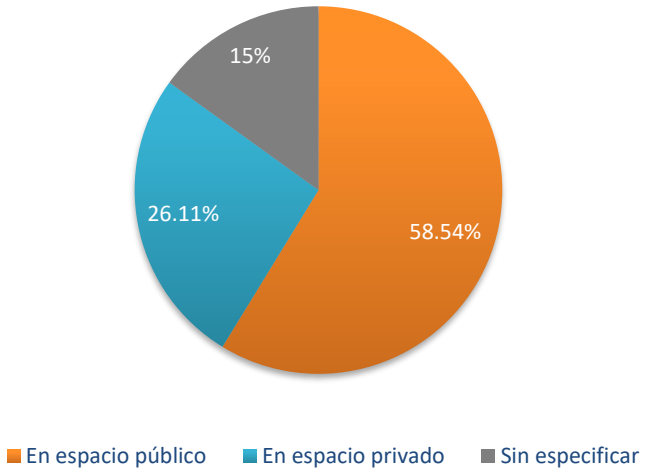
❖ Homicidios dolosos ocurridos en espacios públicos o privados.

De los 1,662 homicidios dolosos reportados por las instancias de procuración de justicia, se identifica que el 84.66% ocurrieron en espacios públicos (973 casos; 58.54%) o privados (434 casos; 26.11%), sumando un total de 1,407 homicidios. Esto implica que un total de 255 homicidios dolosos de mujeres y/o niñas no son ubicados en la información que las instancias de procuración de justicia enviaron a la CNDH.

En cuanto a lo anterior, se refleja que la información no coincide cuando se reportan los homicidios ocurridos en el espacio privado (26.11%), en comparación con los ocurridos en casa de la víctima o victimario (21.35%). Es decir, la información reportada sobre el espacio donde ocurrieron los homicidios dolosos es inconsistente.

[124] Este dato se excluyó puesto que es atípico (homicidios culposos: 1719)

Gráfico 5.2 Porcentaje de homicidios dolosos ocurridos en espacios públicos o privados, 2016



Fuente: CNDH.

Tabla 5.7 Total de homicidios dolosos ocurridos en espacios público o privado en México en 2016.

Homicidios dolosos 2016 ocurridos en:	Espacio Público	Espacio Privado	Número de homicidios donde no se específica el lugar de ocurrencia	Total
Total	973	434	255	1,662
%	**58.54%**	**26.11%**	15.34%	**100%**

Fuente: CNDH.[125]

Cuando se considera la información remitida por cada procuraduría o fiscalía, se identifica que no se reporta la información sobre el espacio de ocurrencia (en espacio público o privado) del total de homicidios dolosos, tal como se observa en la siguiente tabla:

[125] En lo correspondiente con el lugar de ocurrencia de los homicidios dolosos de mujeres, se identificó que cuatro entidades no reportan si el delito se cometió en el espacio público; y en el espacio privado cuatro entidades no aportaron información.

Tabla 5.8 Total de homicidios dolosos de mujeres y niñas ocurridos en espacios público y privado en 2016 por instancia de procuración de justicia.

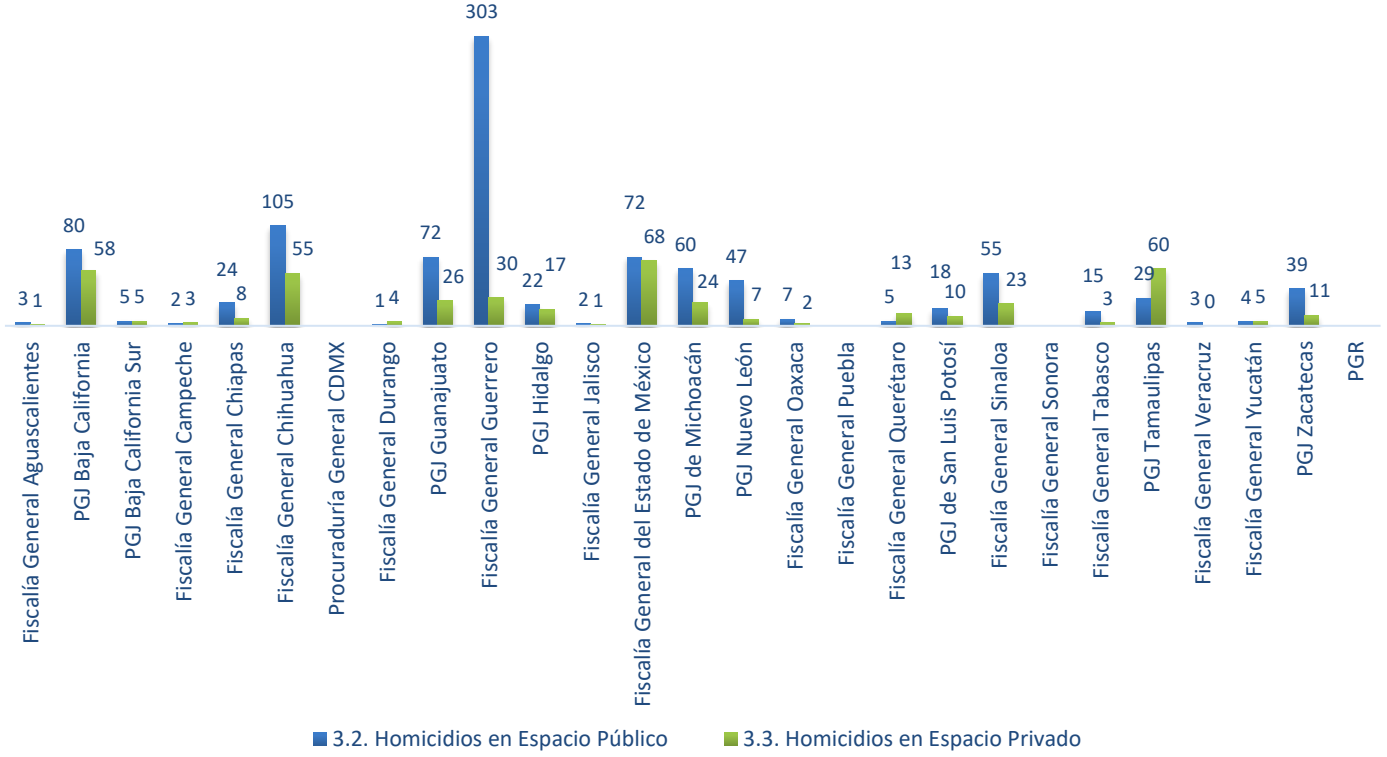
Instancia de Procuración de Justicia	Total de Homicidios con registro de espacio público o privado	Total Homicidios Dolosos	% de homicidios en los que se especifica el lugar de ocurrencia
Fiscalía General Aguascalientes	4	4	100.00%
PGJ Baja California	138	139	99.28%
PGJ Baja California Sur	10	10	100.00%
Fiscalía General Campeche	5	5	100.00%
Fiscalía General Chiapas	32	46	69.57%
Fiscalía General Chihuahua	160	160	100.00%
Procuraduría General CIUDAD DE MÉXICO	0	120	0.00%
Fiscalía General Durango	5	6	83.33%
PGJ Guanajuato	98	98	100.00%
Fiscalía General Guerrero	333	355	93.80%
PGJ Hidalgo	39	39	100.00%
Fiscalía General Jalisco	3	8	37.50%
Fiscalía General del Estado de México	140	-	-
PGJ de Michoacán	84	106	79.25%
PGJ Nuevo León	54	89	60.67%
Fiscalía General Oaxaca	9		-
Fiscalía General Puebla	0	92	0.00%
Fiscalía General Querétaro	18	18	100.00%
PGJ de San Luis Potosí	28	27	103.70%
Fiscalía General Sinaloa	78	76	102.63%
Fiscalía General Sonora	-	88	-
Fiscalía General Tabasco	18	19	94.74%
PGJ Tamaulipas	89	95	93.68%
Fiscalía General Veracruz	3	3	100.00%
Fiscalía General Yucatán	9	9	100.00%
PGJ Zacatecas	50	50	100.00%
PGR	0	0	100.00%
Total	1407	1,662	84.65%

Fuente: CNDH.

Las instancias de procuración de justicia que reportaron el mayor número de **homicidios dolosos** de mujeres y niñas ocurridos en el **espacio público** fueron la de Guerrero (303 casos), la de Chihuahua (105 casos) y la de Baja California (80 casos).

Por otra parte, las instancias de procuración de justicia que reportaron el mayor número de **homicidios dolosos** de mujeres y niñas ocurridos en el **espacio privado** fueron la del Estado de México (68 casos), de Tamaulipas (60) y de Baja California (58), como se observa en el siguiente gráfico:

Gráfico 5.3 Distribución de homicidios dolosos de mujeres y niñas ocurridos en espacios público y privado en 2016 por instancia de procuración de justicia.



Fuente: CNDH.

❖ Homicidios dolosos ocurridos en casa de la víctima o del victimario.

De los 1,662 homicidios dolosos registrados en 2016, solamente en el 21.35% de los casos (355) se reportó si el lugar de ocurrencia del homicidio fue en la casa de la víctima o del victimario, es decir, que para casi un **79%** de los casos hay falta de información sobre este rubro.

Tomando en cuenta únicamente aquellos casos en los que sí se reportó el lugar de ocurrencia del homicidio doloso, se identifica que el **81.97% ocurrió en casa de la víctima (291 homicidios)** y el 18.03% en casa del victimario (64 homicidios).

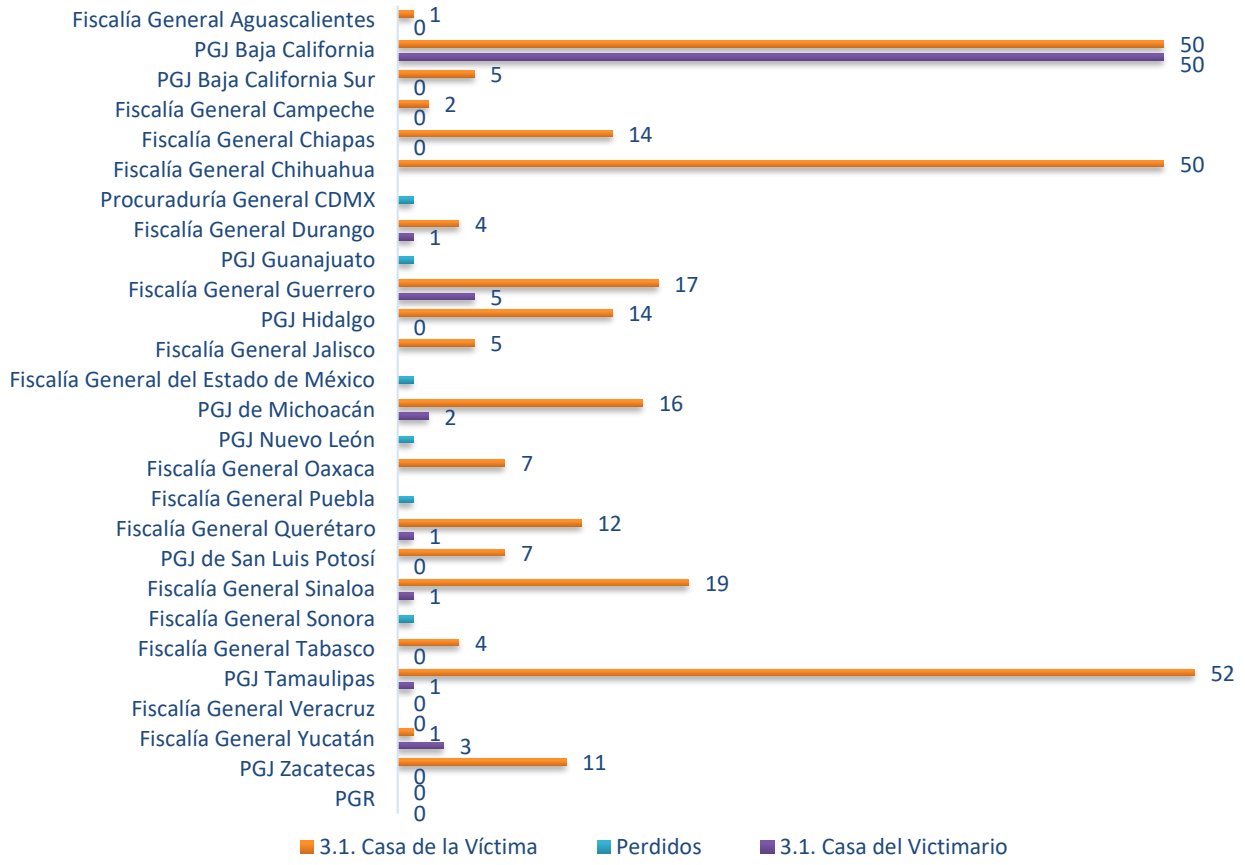
Tabla 5.9 Total de homicidios dolosos de mujeres y niñas según el lugar de ocurrencia en México en 2016.

Homicidios dolosos 2016 ocurridos en:	Casa de la Víctima	Casa del Victimario	Total
Total	291	64	355
%	81.97%	18.03%	**100%**

Fuente: CNDH.[126]

Las instancias de procuración de justicia que reportaron el mayor número de homicidios dolosos de mujeres y niñas ocurridos en **casa de la víctima** fueron la PGJ de Tamaulipas (52 casos), seguida de la Fiscalía General de Chihuahua y la Procuraduría General de Justicia de Baja California (50 casos cada una). La instancia de procuración de justicia que reportó el mayor número de homicidios dolosos de mujeres y niñas ocurridos en **casa del victimario** fue la PGJ de Baja California (50 casos).

Gráfico 5.4 Distribución de homicidios dolosos ocurridos en casa de la víctima o del victimario en 2016 por instancia de procuración de justicia.



Fuente: CNDH.

[126] Respecto al dato relacionado con la casa de la víctima, destaca que seis entidades no remitieron información. En lo correspondiente a la casa del victimario, nueve entidades no remitieron información.

Resulta preocupante el porcentaje de homicidios dolosos de mujeres que se llevan a cabo en el hogar de la víctima. Teniendo esta información como un indicio, llama la atención que se registren como homicidios dolosos y no como feminicidios.

❖ Características de las mujeres y niñas víctimas de los homicidios dolosos

Otro de los elementos que se indagó con las instancias de procuración de justicia tiene que ver con las características de las víctimas de homicidio doloso, relacionadas con la edad, la ocupación, la situación conyugal y el estrato socioeconómico. A continuación, se expone la información recopilada:

- *Edad de las mujeres y niñas víctimas de homicidios dolosos en 2016.*

El **82.42%** de las víctimas de homicidios dolosos en 2016 en México fueron mujeres mayores de 18 años y el 11.53% fueron niñas y adolescentes (es decir, mujeres menores de 18 años). Se reporta que en un 6.05% de los casos se desconoce la edad de las víctimas.

Es importante mencionar que como otra de las **inconsistencias en la información** se encuentra que las instituciones de procuración de justicia, al indicar las edades de las víctimas de homicidio doloso, reportan un número de casos superior (1,786) a los 1,662 homicidios dolosos que indicaron como dato total. A continuación, se muestra el número total de mujeres víctimas de homicidio doloso, desagregadas por edad:

Tabla 5.10 Distribución de homicidios dolosos de mujeres y niñas según su edad en México en 2016.

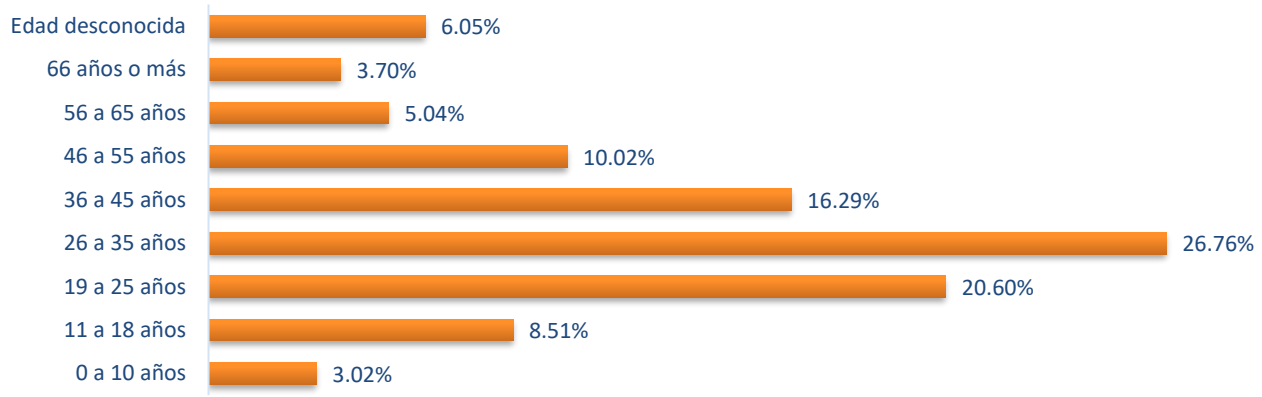
Edad	Homicidios dolosos	%		Niñas y Mujeres
0 a 10 años[127]	54	3.02%	11.53%	Niñas y adolescentes
11 a 18 años[128]	152	8.51%		
19 a 25 años[129]	368	20.60%	82.42%	Mujeres
26 a 35 años[130]	478	26.76%		
36 a 45 años[131]	291	16.29%		
46 a 55 años[132]	179	10.02%		
56 a 65 años[133]	90	5.04%		
66 años o más[134]	66	3.70%		
Edad desconocida[135]	108	6.05%	6.05%	Desconocido
Total	1,786	100%		

Fuente: CNDH.

[127] 23/27 (4 casos de no respuesta)
[128] 25/27 (2 casos de no respuesta)
[129] 24/27 (3 casos de no respuesta)
[130] 25/27 (2 casos de no respuesta)
[131] 25/27 (2 casos de no respuesta)
[132] 26/27 (1 caso de no respuesta)
[133] 23/27 (4 casos de no respuesta)
[134] 23/27 (4 casos de no respuesta)
[135] 22/27 (5 casos de no respuesta); 1,786 homicidios dolosos / Total de homicidios dolosos = 1,662

Asimismo, el porcentaje más alto de víctimas mujeres de homicidio doloso se encuentra en el grupo etario que comprende de entre los 26 a 35 años, seguido de 19 a 25 años de edad. Lo anterior representa las víctimas de homicidio tenían entre 19 y 35 años de edad, como se puede ilustrar a continuación:

Gráfico 5.5 Distribución de homicidios dolosos de mujeres y niñas según su edad en México en 2016.



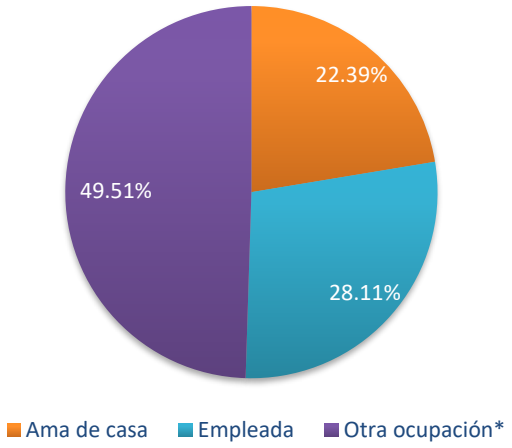
Fuente: CNDH.

- *Ocupación de las mujeres y niñas víctimas de homicidios dolosos en 2016.*

El 28.11% de las víctimas de homicidios dolosos en el 2016 eran empleadas (457 casos)[136] **y el 22.39% amas de casa (364 casos).** El 49.51% de las víctimas son reportadas con diversas ocupaciones (805 casos), como son: cajeras, enfermeras, meseras, obreras, profesionistas independientes, edecanes, servidora pública, entre otras.

[136] Las procuradurías y fiscalías reportan como ocupación en términos generales "empleada".

Gráfico 5.6 Distribución de homicidios dolosos de mujeres y niñas según su ocupación en México en 2016



Fuente: CNDH.

Cabe hacer mención que, al indicar las ocupaciones de las víctimas de homicidio doloso, las instancias de procuración de justicia reportan un número de casos inferior (1,626) a los 1,662 homicidios dolosos que indicaron como dato total. Esto constituye otra de las inconsistencias de la información.

Tabla 5.11 Distribución de homicidios dolosos de mujeres y niñas según su ocupación en México en 2016.

Ocupación	Homicidios dolosos	%
Ama de casa	364	22.39%
Empleada	457	28.11%
Otra ocupación*	805	49.51%
Total	1,626	100%
*/ cajeras, enfermeras, meseras, obreras, profesionistas independientes, edecanes, servidora pública, entre otras		

Fuente: CNDH.

- *Estado conyugal de las mujeres y niñas víctimas de homicidios dolosos en 2016.*

El 34.64% de las víctimas de homicidios dolosos en México durante 2016 eran mujeres solteras, el 20.93% estaban casadas y el 17.02% en unión libre.

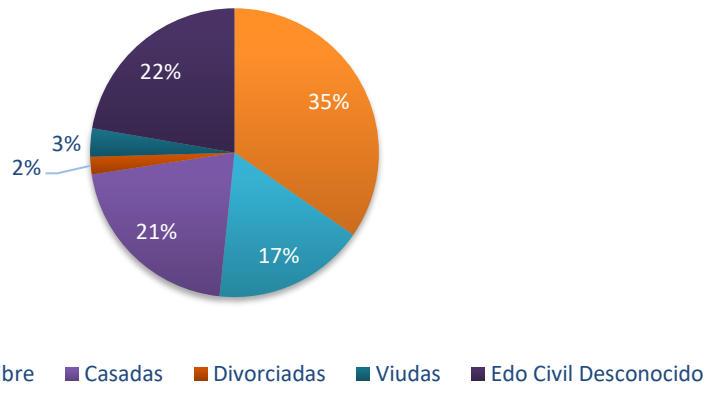
Tabla 5.12 Distribución de homicidios dolosos de mujeres y niñas según su estado conyugal en México en 2016.

Situación conyugal	Homicidios dolosos	%
Solteras[137]	513	34.64%
Unión Libre[138]	252	17.02%
Casadas[139]	310	20.93%
Divorciadas[140]	29	1.96%
Viudas[141]	47	3.17%
Desconocido[142]	330	22.28%
Total	1481	100%

Fuente: CNDH.

Como se observa, el 22.28% de los casos el estado civil de las víctimas es reportado como desconocido.

Gráfico 5.7 Distribución de homicidios dolosos de mujeres y niñas según su situación conyugal en México en 2016.



Fuente: CNDH.

- *Estrato socioeconómico de las mujeres y niñas víctimas de homicidios dolosos en 2016.*

De acuerdo con la información reportada por las fiscalías y procuradurías de justicia, el **21.42%** de las mujeres y niñas víctimas de homicidios dolosos en 2016 **pertenecían al estrato socioeconómico bajo,** el 17.54% del medio bajo y el 20% del estrato medio.

137 23/27 (4 casos de no respuesta).
138 22/27 (5 casos de no respuesta)
139 23/27 (4 casos de no respuesta)
140 21/27 (6 casos de no respuesta)
141 21/27 (6 casos de no respuesta)
142 22/27 (5 casos de no respuesta); 1,481 homicidios dolosos / Total de homicidios dolosos = 1,662

Tabla 1.13 Distribución de homicidios dolosos de mujeres y niñas según su estrato socioeconómico en México en 2016.

Estrato socioeconómico	Homicidios dolosos	%
Clase Baja[143]	226	21.42%
Clase Media Baja[144]	185	17.54%
Medio[145]	211	20%
Medio Alto[146]	12	1.14%
Alto[147]	3	0.28%
Desconocido[148]	418	39.62%
Total	1055	100%

Fuente: CNDH.

En otras palabras, el mayor número de mujeres y niñas víctimas de homicidios dolosos en 2016 eran de estrato socioeconómico **baja a media**, en tanto que éstas conforman el **58.96% de las víctimas** en total. Esto sin tomar en cuenta el casi **40%** de los casos en el cual el dato es desconocido.

Gráfico 5.8 Distribución de homicidios dolosos de mujeres y niñas según su estrato socioeconómico en México en 2016.

Fuente: CNDH.

Once de las mujeres víctimas de homicidios dolosos en 2016 fueron reportadas como mujeres indígenas. En **ninguno** de los casos se especificó el origen étnico.

[143] 13/27 (14 casos de no respuesta)
[144] 13/27 (14 casos de no respuesta)
[145] 12/27 (15 casos de no respuesta)
[146] 11/27 (16 casos de no respuesta)
[147] 11/27 (16 casos de no respuesta)
[148] 16/27 (11 casos de no respuesta); 1,055 homicidios dolosos / Total de homicidios dolosos = 1,662

Tabla 5.14 Instancias que reportan homicidios dolosos de mujeres y niñas indígenas víctimas en México en 2016.

Instancia de Procuraduría de Justicia	Homicidios dolosos
PGJ Baja California Sur	1
Fiscalía General Chiapas	8
Fiscalía General Querétaro	1
PGJ Tamaulipas	1
Total	11

Fuente: CNDH

En un 18.02% de las mujeres víctimas de homicidios dolosos en 2016 se desconoce su origen étnico, respecto al total de homicidios dolosos de mujeres sobre los cuales se reporta este dato.

Tabla 5.15 Total de homicidios dolosos de mujeres y niñas indígenas en México en 2016.

Origen étnico	Homicidios dolosos	%
Indígena[149]	11	0.98%
No Indígena[150]	904	81%
Desconocido[151]	201	18.02%
Total	1,116	100%

Fuente: CNDH.

❖ Móviles identificados de los homicidios dolosos de mujeres y niñas

Llama la atención cómo las instituciones de procuración de justicia señalan al feminicidio como un móvil del homicidio doloso, y no como un tipo penal autónomo. Ello se puso en evidencia cuando se le cuestionó sobre cuál era el móvil identificado en los homicidios de niñas y mujeres. El **23.74%** de los homicidios dolosos fueron reportados con el móvil de feminicidios (348 casos). Es importante señalar que 15 instancias de justicia no dieron respuesta a este dato.

Tabla 5.16 Número de homicidios dolosos de mujeres y niñas según el móvil reportado en México en 2016.

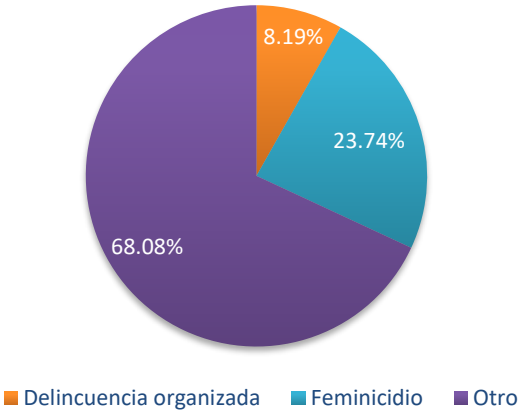
Móviles	Homicidios dolosos	%
Delincuencia organizada	120	8.19%
Feminicidio	348	23.74%
Otro	998	68.08%
Total	1466	100%

Fuente: CNDH.[152]

No obstante, sigue siendo cuestionable el 68.08% que reportan como "Otro" para el móvil, dada la problemática y el no consenso alrededor de la tipificación del Feminicidio.

[149] 14/27 (13 casos de no respuesta)
[150] 18/27 (9 casos de no respuesta)
[151] 16/27 (11 casos de no respuesta); 1,116 homicidios dolosos / Total de homicidios dolosos = 1,662
[152] 12/27 (15 casos de no respuesta); 1,466 homicidios dolosos / Total de homicidios dolosos = 1,662

Gráfico 5.9 Distribución de homicidios dolosos de mujeres y niñas víctimas según el móvil reportado en México en 2016.



Fuente: CNDH.

- **Relación de las víctimas con los victimarios.**

En el 16% de los casos, la mujer víctima del homicidio doloso tenía una relación de pareja (144 casos; 10.64%) o alguna relación familiar (74 casos; 5.47%) con su agresor.

Tabla 5.17 Número de homicidios dolosos de mujeres y niñas según la relación reportada con el victimario en México en 2016.

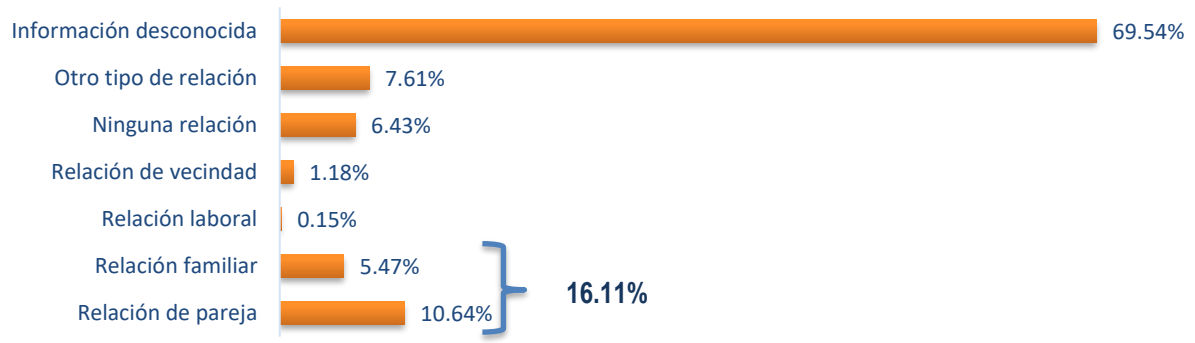
Relación de las víctimas con los victimarios	Homicidios dolosos	%
Relación de pareja[153]	144	10.64%
Relación familiar[154]	74	5.47%
Relación laboral[155]	2	0.15%
Relación de vecindad[156]	16	1.18%
Ninguna relación[157]	87	6.43%
Otro tipo de relación[158]	103	7.61%
Información Desconocida[159]	928	69.54%
Total	1,354	100%

Fuente: CNDH.

Por otro lado, es muy alto el número de casos en los que se desconoce la relación entre la víctima y el victimario, ya que es más de la mitad (928 casos; 69.54%), como se ilustra en la siguiente Gráfico:

[153] 23/27 (4 casos de no respuesta)
[154] 21/27 (6 casos de no respuesta)
[155] 19/27 (8 casos de no respuesta)
[156] 20/27 (7 casos de no respuesta)
[157] 22/27 (5 casos de no respuesta)
[158] 20/27 (7 casos de no respuesta)
[159] 22/27 (5 casos de no respuesta); 1,354 homicidios dolosos / Total de homicidios dolosos = 1,662

Gráfico 5.10 Distribución de homicidios dolosos de mujeres y niñas víctimas según la relación reportada con el victimario en México en 2016.



Fuente: CNDH.

❖ Tipos de armas empleados en el homicidio doloso de las mujeres y niñas víctimas.

Las causas más mencionadas de los homicidios dolosos de mujeres en el 2016 en México tienen que ver con **herida por arma de fuego (695 casos; 43.99%) y herida punzocortante (248; 15.70%),** representando en conjunto el 60% de las causas de muerte.

Tabla 5.18 Número de homicidios dolosos de mujeres y niñas según el tipo de arma empleada en el homicidio doloso en México en 2016.

Causas	Homicidios dolosos	%
Herida por arma de fuego	695	43.99%
Herida punzocortante	248	15.70%
Otra	637	40.32%
Total	1580	100%

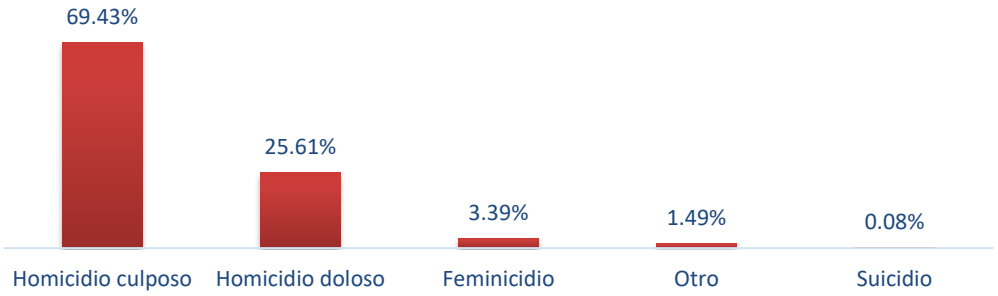
Fuente: CNDH.[160]

❖ Tipos penales registrados

En 2016, solamente en un 3.39% de todos los casos de muerte de mujeres, niñas y adolescentes se reportan como feminicidio (84 casos). Es importante señalar que 18 instancias de procuración de justicia no dieron respuesta a este dato, y que posiblemente por eso no coincida con los 348 casos que se reportaron anteriormente con el móvil de feminicidio. Asimismo, destaca que el 69.43% de todos los casos tiene una tipología de homicidio culposo, mientras que un 25.61% es homicidio doloso. Lo anterior pone el acento en cómo se clasificaron los delitos, cómo se investigan y en qué sentido la falta de la perspectiva de género para la procuración de justicia podría significar que los feminicidios no sean investigados y, por lo tanto, tampoco registrados como tal, como se refleja en el siguiente gráfico:

[160] 21/27 (6 casos de no respuesta); 1,580 homicidios dolosos / Total de homicidios dolosos = 1,662

Gráfico 5.11 Distribución de delitos asociados a muertes violentas de niñas y mujeres en México en 2016.



Fuente: CNDH.[161]

- **Información sobre incidencia, consecuencias y sanción de los homicidios dolosos de mujeres y niñas registrados.**

  - *Número de consignaciones de los homicidios dolosos en 2016.*

En 2016 se reportaron 1,662 homicidios dolosos de mujeres y niñas, sin embargo, únicamente **947 casos fueron consignados**, lo cual representan el 56.97% de los casos de homicidios dolosos contra mujeres. Siguiendo esta línea, hay una cifra que resalta a los ojos del lector: la PGJ Zacatecas registró más consignaciones de homicidios dolosos que homicidios dolosos acontecidos, ello puede deberse a que durante el 2016 consignaron casos que ocurrieron en años anteriores al 2016.

Tabla 5.19 Número de homicidios dolosos y de consignaciones de homicidios dolosos de mujeres y niñas en 2016 por instancia de procuración de justicia.

Instancia de Procuración de Justicia	Homicidios Dolosos	Número consignaciones totales 2016
Fiscalía General Aguascalientes	4	1
PGJ Baja California	139	-
PGJ Baja California Sur	10	4
Fiscalía General Campeche	5	2
Fiscalía General Chiapas	46	27
Fiscalía General Chihuahua	160	19
Procuraduría General Ciudad de México	120	24
Fiscalía General Durango	6	3
PGJ Guanajuato	98	-
Fiscalía General Guerrero	355	6
PGJ Hidalgo	39	14
Fiscalía General Jalisco	8	25
Fiscalía General del Estado de México	-	47
PGJ Michoacán	106	33
PGJ Nuevo León	89	28

[161] 9/27 (18 casos de no respuesta). 2/476 homicidios dolosos/ Total de homicidios dolosos = 1,662

Instancia de Procuración de Justicia	Homicidios Dolosos	Número consignaciones totales 2016
Fiscalía General Oaxaca	-	4
Fiscalía General Puebla	92	-
Fiscalía General Querétaro	18	4
PGJ de San Luis Potosí	27	12
Fiscalía General Sinaloa	76	29
Fiscalía General Sonora	88	30
Fiscalía General Tabasco	19	1
PGJ Tamaulipas	95	10
Fiscalía General Veracruz	3	0
Fiscalía General Yucatán	9	6
PGJ Zacatecas	50	618
PGR	0	-
Total	1,662	947

Fuente: CNDH.

Considerando a las 947 consignaciones reportadas como el 100%, **sólo en el 10% se indica haber logrado la consignación y detención del presunto homicida**. Cabe aclarar que al sumar consignaciones con detenido más consignaciones sin detenido da un total de 925 consignaciones. No obstante, las instancias de procuración de justicia reportaron un total de consignaciones mayor (974, un 2% adicional).

Tabla 5.20 Total de consignaciones de los homicidios dolosos de mujeres y niñas en 2016.

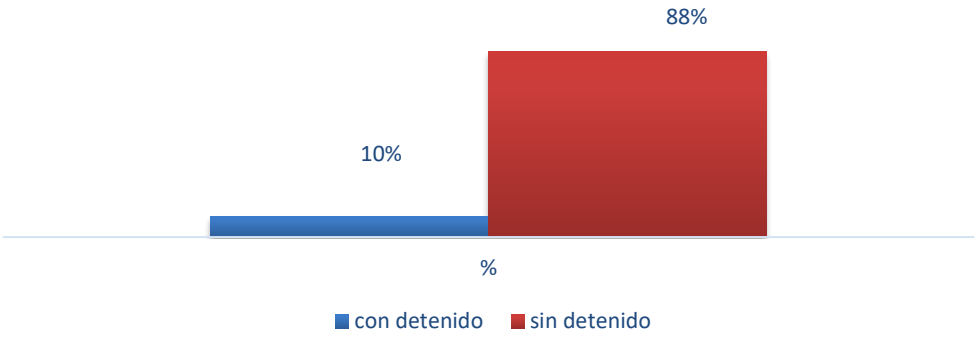
Número de Consignaciones	Homicidios dolosos	%
Con detenido[162]	91	9.84%
Sin detenido[163]	834	90.16%
Total[164]	947	102.38%
Sumatoria	925	100%

Fuente: CNDH.

Este 10% se indica al tomar el total de 947 consignaciones como el 100% de los homicidios dolosos. Sin embargo, si tomáramos el total de los homicidios dolosos del 2016, a saber, los 1,662 homicidios, el porcentaje de consignaciones se reduciría prácticamente a la mitad.

[162] 22/27 (5 casos de no respuesta)
[163] 22/27 (5 casos de no respuesta)
[164] 23/27 (4 casos de no respuesta)

Gráfico 5.12 Distribución de consignaciones de los homicidios dolosos de mujeres y niñas en 2016[165].



Fuente: CNDH.

En la siguiente tabla se ilustran las consignaciones con detenido, sin detenido y totales reportadas por cada instancia de procuración de justicia:

Tabla 5.21 Número de consignaciones de los homicidios dolosos de mujeres y niñas en 2016 por instancia de procuración de justicia.

Instancia de Procuración de Justicia	9.a. Consignaciones con detenido 2016	9.a. Consignaciones sin detenido 2016	9.a. Número consignaciones totales 2016
Fiscalía General Aguascalientes	1	0	1
PGJ Baja California Sur	2	2	4
Fiscalía General Campeche	1	1	2
Fiscalía General Chiapas	8	21	27
Fiscalía General Chihuahua	9	10	19
Procuraduría General CIUDAD DE MÉXICO	-	-	24
Fiscalía General Durango	2	1	3
Fiscalía General Guerrero	2	4	6
PGJ Hidalgo	4	10	14
Fiscalía General Jalisco	14	11	25
Fiscalía General del Estado de México	4	43	47
PGJ de Michoacán	0	33	33
PGJ Nuevo León	7	21	28
Fiscalía General Oaxaca	2	2	4
Fiscalía General Querétaro	4	0	4
PGJ de San Luis Potosí	6	6	12
Fiscalía General Sinaloa	3	26	29
Fiscalía General Sonora	15	15	30
Fiscalía General Tabasco	1	0	1
PGJ Tamaulipas	4	6	10
Fiscalía General Veracruz	0	0	0
Fiscalía General Yucatán	2	4	6

[165] La suma de los dos porcentajes no da 100 por ciento, por el 2% que se reporta de manera adicional como total, aun cuando la suma no corresponde.

Instancia de Procuración de Justicia	9.a. Consignaciones con detenido 2016	9.a. Consignaciones sin detenido 2016	9.a. Número consignaciones totales 2016
PGJ Zacatecas	0	618	618
Total	91	834	947

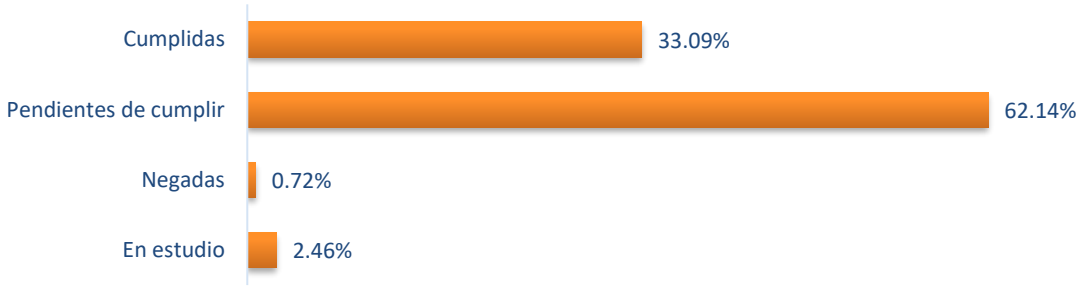
Fuente: CNDH.

Es importante mencionar que las instancias de justicia de Baja California, Guanajuato, Puebla y la PGR **no ofrecieron información** sobre las consignaciones de los homicidios dolosos de mujeres y niñas en 2016.

- *Número de órdenes de aprehensión por homicidios dolosos en 2016.*

A través de la información remitida, se identificó un total de 692 órdenes de aprehensión, de las cuales el **62.14% (430)** están pendientes de ser cumplidas y **el 36.02% (229) fueron cumplidas[166]:**

Gráfico 5.13 Porcentaje de órdenes de aprehensión por homicidios dolosos de mujeres y niñas en 2016.



Fuente: CNDH.

Cabe hacer notar que las instancias de procuración de justicia de Baja California, Guanajuato, Puebla, San Luis Potosí y la PGR no reportan información en el número de aprehensiones por homicidios dolosos de mujeres y niñas en 2016.

Tabla 5.22 Número de órdenes de aprehensión por homicidios dolosos de mujeres y niñas por fase de la procuración de Justicia en 2016.

Instancia de Procuración de Justicia	Aprehensiones cumplidas	Aprehensiones pendientes de cumplir	Aprehensiones negadas	Aprehensiones en estudio	Total de Aprehensiones
Fiscalía General Aguascalientes	1	0	-	-	1
PGJ Baja California Sur	3	1	0	7	10

166 Del dato general se excluyó la información de Zacatecas por presentar datos atípicos: aprehensiones cumplidas, 700; aprehensiones pendientes de cumplir, 2001; y aprehensiones negadas 167. Asimismo, se identificó que había variaciones en los totales de órdenes de aprehensión de Baja California Sur (total reportado 10, total sumado 11), Ciudad de México (total reportado 13, pero no se desagrega la información), y Yucatán (total reportado 3, total sumado 4). Ver tabla 5.22.

Instancia de Procuración de Justicia	Aprehensiones cumplidas	Aprehensiones pendientes de cumplir	Aprehensiones negadas	Aprehensiones en estudio	Total de Aprehensiones
Fiscalía General Campeche	1	1	-	-	2
Fiscalía General Chiapas	9	12	0	0	21
Fiscalía General Chihuahua	8	2	0	0	10
Procuraduría General CIUDAD DE MÉXICO	-	-	-	-	13
Fiscalía General Durango	0	1	0	0	1
Fiscalía General Guerrero	1	3	0	0	4
PGJ Hidalgo	6	4	0	10	20
Fiscalía General Jalisco	10	8	0	0	18
Fiscalía General del Estado de México	32	11	0	0	43
PGJ de Michoacán	23	22	0	0	45
PGJ Nuevo León	35	54	0	0	89
Fiscalía General Oaxaca	1	1	-	-	2
Fiscalía General Querétaro	3	0	0	0	3
Fiscalía General Sinaloa	1	213	0	0	214
Fiscalía General Sonora	36	32	0	-	68
Fiscalía General Tabasco	0	0	0	0	0
PGJ Tamaulipas	55	65	5	0	125
Fiscalía General Veracruz	0	0	0	0	0
Fiscalía General Yucatán	4	0	0	0	3
PGJ Zacatecas	700	2001	167	-	-
Total	929	2431	172	17	692

Fuente: CNDH.

- *Número de averiguaciones por homicidios dolosos en 2016.*

Cabe hacer notar que los datos aportados por las procuradurías y fiscalías son inconsistentes, puesto que al hacer la suma de los datos registrados en las tres formas de averiguación (240: averiguaciones con auto de formal prisión, de auto de libertad con reserva de ley y las de auto de libertad por falta de elementos para procesar), no coincide con el total de averiguaciones reportado (249) por las instancias de justicia. Basándose en el total de la sumatoria, se reportaron un total de 240 averiguaciones, de las cuales el 96.25% de los casos se ordenó auto de formal prisión.

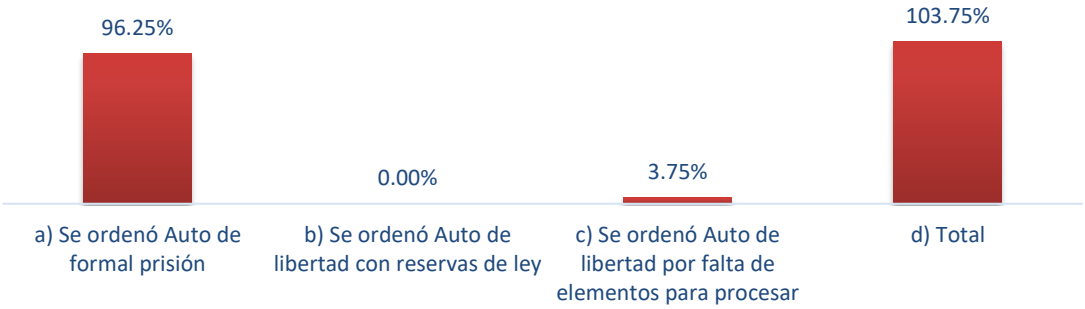
Tabla 5.23 Número de averiguaciones por homicidios dolosos de mujeres y niñas en 2016.

Averiguaciones	Homicidios dolosos	%
Se ordenó Auto de formal prisión[167]	231	96.25%
Se ordenó Auto de libertad con reservas de ley[168]	0	0%
Se ordenó Auto de libertad por falta de elementos para procesar[169]	9	3.75%
Total[170]	249	103.75%
Sumatoria	240	100%

Fuente: CNDH.

Se puede observar la distribución de las averiguaciones por homicidios dolosos en la siguiente Gráfico:

Gráfico 5.14 Distribución de averiguaciones por homicidios dolosos de mujeres y niñas en 2016.



Fuente: CNDH.

- *Número de beneficiarios de la libertad bajo caución en 2016.*

La libertad bajo caución benefició en el 2016 a 31 personas en el estado de Nuevo León y a una persona en el estado de Querétaro. En ningún otro caso se reportaron beneficiarios.

Tabla 5.24 Número de beneficiarios de la libertad bajo caución por instancia de procuración de justicia en 2016.

Instancia	Número de beneficiarios de libertad bajo caución
PGJ Nuevo León	31
Fiscalía General Querétaro	1

Fuente: CNDH.[171]

[167] 18/27 (9 casos de no respuesta)
[168] 15/27 (12 casos de no respuesta)
[169] 15/27 (12 casos de no respuesta)
[170] 19/27 (8 casos de no respuesta)
[171] 15/27 (12 casos de no respuesta)

- *Número de sentencias en 2016.*

De acuerdo con la información remitida, se identificó un total de **155 sentencias**, de las cuales sólo **33** corresponden a Feminicidios (21.29%) y **9** a Homicidios (5.81%), el resto de la información se señala como "otras"

Tabla. Número de sentencias por pena impuesta en 2016.

Pena impuesta	Sentenciados	%
Feminicidio	33	21.29%
Homicidio	9	5.80%
Otra pena impuesta	113	72.90%
Total	155	100%

Fuente: CNDH.[172]

- *Número de apelaciones y resultados.*

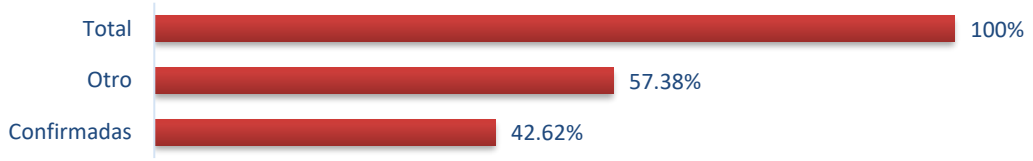
De 61 apelaciones que reportaron las instancias de procuración de justicia, sólo 26 fueron confirmadas, lo que representa un 42.62%.

Tabla 5.25. Número de apelaciones en 2016.

Resultado de Apelaciones	Apelaciones	%
Confirmadas	26	42.62%
Otro	35	57.38%
Total	61	100%

Fuente: CNDH.[173]

Gráfico 5.15 Porcentaje de apelaciones por homicidios dolosos de mujeres y niñas en 2016.



Fuente: CNDH.

❖ Mujeres que aún con órdenes de protección fueron asesinadas.

La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia prevé como un recurso específico para hacer frente a la violencia contra las mujeres medidas urgentes para brindar protección a las mujeres. De manera particular, las órdenes de protección se definen en el artículo 27 como: "actos de protección y de

[172] 11/27 (16 casos de no respuesta)
[173] 4/27 (23 casos de no respuesta)

urgente aplicación en función del interés superior de la Víctima y son fundamentalmente precautorias y cautelares. Deberán otorgarse por la autoridad competente, inmediatamente que conozcan de hechos probablemente constitutivos de infracciones o delitos que impliquen violencia contra las mujeres".

En otras palabras, constituyen un instrumento legal diseñado para proteger a las víctimas de violencia frente a todo tipo de agresiones, y supone un amparo de las víctimas de violencia de género, a través de un procedimiento sencillo y rápido. Actualmente existen a nivel federal tres tipos de órdenes de protección: las de emergencia, las preventivas y las de naturaleza civil.

Las autoridades encargadas de aplicarlas deben de garantizar la protección y salvaguarda de las mujeres y niñas víctimas, y en su caso, la no repetición. Por ello, cabe hacer notar que la Fiscalía General de Sinaloa reportó el asesinato de una mujer que contaba con orden de protección. Por otra parte, 11 instancias de justicia no dieron respuesta[174]. El resto de las instituciones de procuración e impartición de justicia no reportan casos bajo este supuesto.

❖ Feminicidios registrados

Las instituciones de procuración de justicia reportaron que en 2016 se registraron 467 feminicidios en todo el país. El mayor número de feminicidios fueron reportados por la **Fiscalía General de Veracruz (71) y la Fiscalía General del Estado de México (68)**.

Tabla 5.26 Número de feminicidios en 2016.

Instancia de Procuración de Justicia	Total de Feminicidios
Fiscalía General Aguascalientes	-
PGJ Baja California	3
PGJ Baja California Sur	0
Fiscalía General Campeche	5
Fiscalía General Chiapas	32
Fiscalía General Chihuahua	47
Procuraduría General CIUDAD DE MÉXICO	37
Fiscalía General Durango	0
PGJ Guanajuato	-
Fiscalía General Guerrero	21
PGJ Hidalgo	22
Fiscalía General Jalisco	8
Fiscalía General del Estado de México	68
PGJ de Michoacán	25
PGJ Nuevo León	3
Fiscalía General Oaxaca	11
Fiscalía General Puebla	-
Fiscalía General Querétaro	-
PGJ de San Luis Potosí	12
Fiscalía General Sinaloa	45
Fiscalía General Sonora	24

[174] 16/27 (11 casos de no respuesta)

Instancia de Procuración de Justicia	Total de Feminicidios
Fiscalía General Tabasco	9
PGJ Tamaulipas	1
Fiscalía General Veracruz	71
Fiscalía General Yucatán	5
PGJ Zacatecas	18
PGR	-
Total	467

Fuente: CNDH.

Es necesario nombrar a las instancias de justicia que no dieron información sobre el número de feminicidios en 2016:

Tabla 5.27 Instancias de justicia que no dieron información sobre el número de feminicidios en 2016.

Instancia de Procuración de Justicia
Fiscalía General Aguascalientes
PGJ Guanajuato
Fiscalía General Puebla
Fiscalía General Querétaro
PGR

Fuente: CNDH.

Como se observa, existen diversas inconsistencias en la información reportada por las procuradurías y fiscalías, lo que impacta negativamente en el cumplimiento de las obligaciones del Estado relacionadas con la procuración e impartición de justicia.

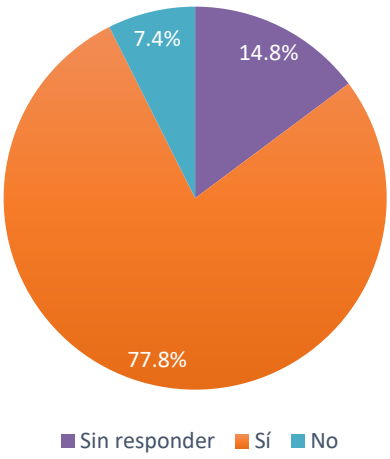
5.2 Acciones en materia de Prevención

En este apartado se analizan las acciones de las procuradurías y fiscalías para atender y prevenir el feminicidio, para ello, se preguntó en cada caso el marco jurídico con base en el cual operan las instituciones encargadas de la atención y procuración de justicia, así como si cuentan o no con unidades especializadas para la investigación, centros de justicia, centros de reeducación para hombres violentos, unidades de policía para prevención y atención de la violencia de género, entre otros elementos. A continuación, se exponen las respuestas obtenidas:

- **Existencia de un marco jurídico y normativo adecuado para prevenir, investigar, enjuiciar y castigar los asesinatos de mujeres y niñas por razones de género.**

Son 23 las instancias de procuración de justicia que dieron respuesta a la pregunta sobre SÍ existe o NO un marco jurídico y normativo adecuado para prevenir, investigar, enjuiciar y castigar los asesinatos de mujeres y niñas por razones de género en México. El 7.4% de éstas reportaron no tener un marco adecuado, mientras que un 77.8% respondió de forma afirmativa.

Gráfico 5.16 Porcentaje de instancias de justicia que consideran la adecuada existencia de un marco jurídico y normativo en 2016.



Fuente: CNDH.

Las Instancias que afirmaron que SÍ existe un marco jurídico adecuado son:

Tabla 5.28 Instancias de procuración de Justicia que indicaron que sí existe un marco jurídico y normativo adecuado.

Instancias de Procuración de Justicia
Fiscalía General Aguascalientes
PGJ Baja California
Fiscalía General Chiapas
Fiscalía General Chihuahua
Procuraduría General CIUDAD DE MÉXICO
Fiscalía General Durango
PGJ Guanajuato
Fiscalía General Guerrero
PGJ Hidalgo
Fiscalía General Jalisco
Fiscalía General del Estado de México
PGJ de Michoacán
PGJ Nuevo León
Fiscalía General Sinaloa
Fiscalía General Sonora
Fiscalía General Tabasco
PGJ Tamaulipas
Fiscalía General Veracruz
Fiscalía General Yucatán
PGJ Zacatecas
PGR

Fuente: CNDH.

❖ Instrumentos existentes para prevenir, investigar, enjuiciar y castigar los asesinatos de mujeres y niñas por razones de género.

Las instancias de procuración de justicia aportaron una amplia lista de instrumentos para prevenir, investigar, enjuiciar y castigar a los asesinatos de mujeres y niñas por razones de género. La más citada fue la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Gráfico 5.17 Porcentaje de instancias de justicia que citaron instrumentos existentes en 2016.

Fuente: CNDH.[175]

[175] 18/27 (9 casos de no respuesta)

Llama la atención la frecuencia con la que refirieron a la Constitución y a la CEDAW, en tanto que en ambos casos se trata de instrumentos fundamentales para la protección de los derechos humanos de las mujeres. También resultó un dato atípico que, al preguntarse sobre la normatividad, se mencionara la capacitación en materia de feminicidio (1%).

❖ Delitos tipificados por el marco jurídico y normativo.

Las procuradurías indicaron que el marco jurídico y normativo tipifica como delito o no, a la violencia familiar, la violación, el matrimonio infantil, el matrimonio forzoso, la trata de personas, el hostigamiento y acoso sexual y **el feminicidio**, tal como se muestra en el siguiente cuadro.

Tabla 5.29 Delitos tipificados por instancias de justicia en 2016.

Instancias de Procuración de Justicia	Violencia familiar	Violación	Matrimonio infantil	Matrimonio forzoso	Trata de personas	Hostigamiento y acoso sexual	Feminicidio
Fiscalía General Aguascalientes	Sí	Sí	No	No	No	Sí	Sí
PGJ Baja California	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí
PGJ Baja California Sur	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	No
Fiscalía General Chiapas	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Fiscalía General Chihuahua	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí
Procuraduría General CIUDAD DE MÉXICO	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Fiscalía General Durango	Sí	Sí	-	-	-	-	-
Fiscalía General Guerrero	Sí	Sí	-	-	Sí	Sí	Sí
PGJ Hidalgo	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí
Fiscalía General Jalisco	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí
Fiscalía General del Estado de México	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí
PGJ de Michoacán	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí
PGJ Nuevo León	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Fiscalía General Oaxaca	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí
Fiscalía General Sinaloa	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí
Fiscalía General Sonora	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Fiscalía General Tabasco	-	-	-	-	-	-	Sí
PGJ Tamaulipas	Sí	Sí	No	No	No	Sí	Sí
Fiscalía General Veracruz	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Fiscalía General Yucatán	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí
PGJ Zacatecas	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí

Instancias de Procuración de Justicia	Violencia familiar	Violación	Matrimonio infantil	Matrimonio forzoso	Trata de personas	Hostigamiento y acoso sexual	Feminicidio
Sin respuesta	1	1	3	3	2	2	1

Fuente: CNDH.

La Procuraduría General de Justicia de Baja California Sur es la única instancia de procuración de justicia que reporta no tener tipificado el delito de feminicidio. Esto debido a que en su código penal se encontraba tipificado el homicidio agravado por feminicidio en 2017 (en el momento en que se respondió el cuestionario y hasta la fecha, y actualmente así continúa).

Asimismo, llama la atención que Chihuahua señaló sí contar con el delito de feminicidio en 2016, aun cuando éste fue incorporado como tal en su código penal en octubre de 2017.

Tabla 5.30 Instancias de procuración de justicia que no dieron información sobre los delitos tipificados en 2016.

Instancia de Procuración de Justicia
Fiscalía General Campeche
PGJ Guanajuato
Fiscalía General Puebla
Fiscalía General Querétaro
PGJ de San Luis Potosí
PGR

Fuente: CNDH.

Las instancias de procuración de justicia de Campeche, Guanajuato, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí y la PGR no dieron respuesta sobre este rubro.

❖ Su Instancia de Procuración de Justicia cuenta con…

La promulgación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia "obedece a la necesidad de contar con un instrumento jurídico que contenga disposiciones y condiciones legales para brindar seguridad a todas las mujeres del país, sin ser exclusiva de una localidad, sino aplicable en todo el territorio nacional y obligatoria para los tres ámbitos de gobierno, en los cuales se aplicarán las políticas públicas necesarias para dar respuesta a las demandas de la población."[176]

Con ello, el acceso a la justicia para las mujeres es un derecho fundamental, por lo mismos debe ser una prioridad nacional; por lo que, el Consejo Nacional de Seguridad Pública del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública ha contemplado la creación o fortalecimiento de los **Centros de Justicia para las Mujeres**, "con la finalidad de concentrar —bajo un mismo techo— servicios interinstitucionales y especializados para facilitar el acceso a la justicia y brindar atención integral con perspectiva de género a las mujeres que han sido víctimas de los delitos relacionados con la violencia de género".[177] Además, frente a la creación de estos se le suma, en 2012, la publicación del Protocolo para la

[176] María del Rocío García Gaytán, Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia ¡Conócela!
[177] Fracción VII del artículo 2 del Anexo III del Acuerdo de la XXXI Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, Diario Oficial de la Federación del 18 de noviembre de 2011.

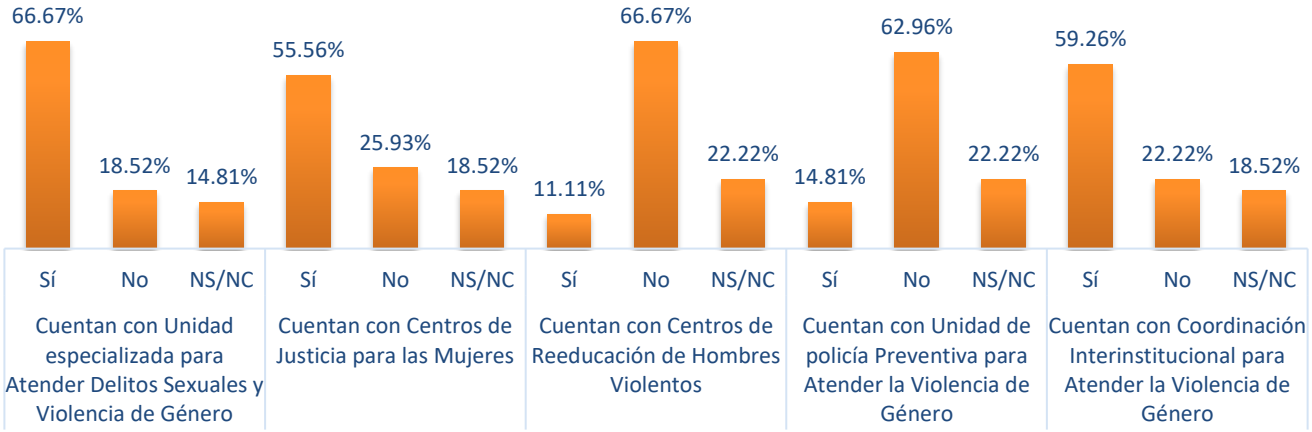
Atención de Usuarias y Víctimas en los Centros de Justicia para las Mujeres en México[178] para mejorar y fortalecer la atención ofrecida dentro de los mismos.

Bajo la misma línea, se ha creado en 2014 un Modelo Conceptual y Operativo de Centros Especializado para la Erradicación de las Conductas Violentas hacia las Mujeres (o **Centros de Reeducación de Hombres Violentos**) desde la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres contrató los servicios de la Asociación Civil GENDES, especializada en el trabajo con masculinidades.[179]

Asimismo, desde el 2012, la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana, por la Secretaría de Seguridad Pública, publicó el **Protocolo de Actuación Policial en Materia de Violencia de Género**. Por último, otro de los grandes obstáculos y retos para la implementación de las medidas de prevención y protección que garanticen la vida y seguridad de las mujeres y niñas, de acuerdo con los estándares internacionales en derechos humanos, es la falta de acciones coordinadas a nivel interinstitucional e intergubernamental, para la creación de mecanismos y procedimientos específicos. Por ello, es necesario contar con una agenda actual que busque la **Coordinación Interinstitucional para Atender la Violencia de Género.**

La acción para la prevención y atención más aplicada fue la creación de Unidades Especializadas para Atender Delitos Sexuales y Violencia de Género por 18 instancias de procuración de justicia (66.67%), seguido por la Coordinación interinstitucional para atender la violencia de género por 16 instancias (59.26%), la creación de Centro de Justicia para las Mujeres por 15 instancias (55.56%). Cabe señalar la falta de Centro de Reeducación de Hombres Violentos por 18 instancias de procuración de justicia.

Gráfico 5.18 Porcentaje de Unidades, Centros y Acciones de prevención en 2016.



Fuente: CNDH.

[178] Ver en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/164222/02ProtocoloAtencionCJM.pdf
[179] Ver en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/174463/Resumen_Ejecutivo_CECOVI.pdf

A continuación, se enlistan las instancias de procuración de procuración de justicia que indicaron contar o no contar con las siguientes Unidades, Centros y Acciones de prevención:

Tabla 5.31 Unidades, Centros y Acciones de prevención por instancias de justicia en 2016.

Instancias de Procuración de Justicia	Cuentan con Unidad especializada para Atender Delitos Sexuales y Violencia de Género	Cuentan con Centros de Justicia para las Mujeres	Cuentan con Centros de Reeducación de Hombres Violentos	Cuentan con Unidad de policía Preventiva para Atender la Violencia de Género	Cuentan con Coordinación Interinstitucional para Atender la Violencia de Género
Fiscalía General Aguascalientes	Sí	Sí	No	No	No
PGJ Baja California	No	No	No	No	No
PGJ Baja California Sur	Sí	Sí	No	No	Sí
Fiscalía General Campeche	No	No	No	No	No
Fiscalía General Chiapas	Sí	Sí	No	No	Sí
Fiscalía General Chihuahua	Sí	Sí	Sí	No	Sí
Procuraduría General CIUDAD DE MÉXICO	Sí	Sí	No	No	Sí
Fiscalía General Durango	Sí	Sí	-	-	-
PGJ Guanajuato	-	-	-	-	-
Fiscalía General Guerrero	Sí	Sí	No	No	Sí
PGJ Hidalgo	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Fiscalía General Jalisco	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
FGJ del Estado de México	Sí	Sí	No	No	Sí
PGJ de Michoacán	-	-	-	-	-
PGJ Nuevo León	No	No	No	No	Sí
Fiscalía General Oaxaca	Sí	Sí	No	Sí	Sí
Fiscalía General Puebla	No	Sí	No	No	No
Fiscalía General Querétaro	-	-	-	-	-
PGJ de San Luis Potosí	-	-	-	-	-
Fiscalía General Sinaloa	Sí	-	-	-	Sí
Fiscalía General Sonora	Sí	Sí	No	No	Sí
Fiscalía General Tabasco	Sí	No	No	No	No
PGJ Tamaulipas	No	No	No	No	No
Fiscalía General Veracruz	Sí	No	No	No	Sí
Fiscalía General Yucatán	Sí	Sí	No	Sí	Sí
PGJ Zacatecas	Sí	Sí	No	No	Sí
PGR	Sí	No	No	No	Sí
Sin respuesta	4	5	6	6	5

Fuente: CNDH.

Como se observa, tres entidades refirieron no contar con ninguna de las instancias necesarias para la protección y atención a mujeres y niñas víctimas, tal es el caso de: Baja California, Campeche y Tamaulipas. En un sentido opuesto se encuentran Hidalgo y Jalisco, que señalaron contar con todas las instancias.

Por otro lado, las instancias de procuración de justicia que no dieron información sobre ninguna de las Unidades, Centros y Acciones de Prevención, que se presentan en la tabla anterior, son las siguientes:

- PGJ Guanajuato, PGJ Michoacán, FGJ Querétaro y PGJ de San Luis Potosí.

Llama la atención que ni Jalisco ni Hidalgo reportaron información completa sobre su plantilla, personal o presupuesto anual.

❖ Infraestructura de las Unidades, Centros y Acciones de Prevención por Instancias de Procuración de Justicia en 2016.

Como se mencionó anteriormente, no todas las instancias de procuración de justicia indicaron información adicional requerida sobre las instancias para prevenir y atender los casos de violencia contra las mujeres. La información que se solicitó permitiría conocer las características de la infraestructura, es decir, los servicios e instalaciones que ofrecen, y los dispositivos contextualizados y singulares de cada entidad federativa.

De acuerdo con la información obtenido, 18 instancias de procuración de justicia afirmaron contar con **Unidades Especializadas para Atender Delitos Sexuales y Violencia de Género (en adelante UAS)**, no obstante, sólo 11 de entre ellas dieron detalles en cuanto a su infraestructura.

De las 11 procuradurías y fiscalías que proporcionaron información sobre la infraestructura para atender a las mujeres, únicamente Guerrero y Sinaloa dieron información regional al respecto, es decir, la forma de la distribución de su UAS o en este caso los agentes del MP y las Unidades de investigación de delitos sexuales. Del lado contrario, otras instancias sólo reportaron información de las instalaciones de la UAS, es decir, no ofrecieron información sobre los servicios, ni sobre el personal, ni de los mecanismos de atención; éstas fueron de las entidades de: Chiapas, Nuevo León, Sonora, Tabasco, Yucatán.

Al final, de las 11 instancias que informaron sobre la infraestructura solamente 4 de entre ellas señalaron explícitamente tener alguna UAS específica para la "Atención de Delitos Sexuales o de Género"; las cuales son de las entidades de: CIUDAD DE MÉXICO, Hidalgo, Estado de México y Veracruz.

En cuanto a las 15 Instancias de procuración de justicia que afirmaron tener un **Centro de Justicia de Mujeres (en adelante CJM)**, solamente nueve de ellas reportaron información sobre la infraestructura, y ninguna de ellas específica el ámbito de su aplicación ni expansión: Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Ciudad de México, Guerrero, Estado de México, Puebla, Sonora, Yucatán.

De acuerdo con el *Protocolo para la Atención de Usuarias y Víctimas en los Centros de Justicia para las Mujeres en México* "las directrices arquitectónicas con áreas básicas para el Centro contienen los objetivos de las áreas y la distribución de los espacios dentro del mismo, acordes a las necesidades. Cada estado y/o municipio debe analizar cuáles son las instancias que prestarán servicios en el Centro con el fin de dimensionar las áreas de trabajo requeridas. El Manual de Organización para los Centros de Justicia de Mujeres señala que, como mínimo, por parte de las dependencias gubernamentales, deben estar representadas la Secretaría o el Instituto de la Mujer, la Secretaría de Salud, el DIF, la Secretaría de Educación, la Secretaría de Economía, la Secretaría

de Desarrollo Social, la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia, además de organizaciones de la sociedad civil."[180]

Por lo tanto, debería de haber siete diferentes zonas en la infraestructura del CJM:

1. Área de atención especializada: A. Información y difusión; B. Primera atención; C. Áreas de trabajo del personal; D. Refugio temporal; E. Área de atención subsecuente.
2. Área de procuración y administración de justicia: F. Justicia; G. Mantenimiento.

Al analizar la información reportada por las nueve instancias de procuración de justicia que respondieron que tenían infraestructura, encontramos lo siguiente:

[180] Centro de Justicia para las Mujeres, Protocolo para la Atención de Usuarias y Víctimas en los Centros de Justicia para las Mujeres en México. Ver en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/164841/01ModeloCJM_Secretariado_Ejecutivo.pdf

Tabla 5.32 Información reportada por nueve instancias de justicia sobre la infraestructura de sus Centros de Justicia para Mujeres.

A. Información y difusión[181]	B. Primera atención[182]	C. Áreas de trabajo del personal[183]	D. Refugio temporal[184]*
- Salón de usos múltiples - Área de Recepción - Sala de espera - Servicios sanitarios - Caseta de Vigilancia -Área de información y difusión (acceso y recepción) -Área de defensoría pública -Área de ONG'S -Dirección general del CEJUM - Área de instituciones diversas (DIF estatal, Instituto de la Mujer, etc.)	- Área Lúdica - Área de Entrevista Inicial - Salas de entrevista - Salas/ Áreas de Medicina General - Sala de Bienvenida - Salas de atención inicial - Cubículo de enfermería - Área de primera atención (asistencia médica, asistencia médica de emergencia, asistencia social, asistencia legal y asistencia psicológica) -Área de lactancia - Área de búsqueda de mujeres desaparecidas	- Comedores	- Albergue
E. Área de atención subsecuente[185]	F. Justicia[186]	G. Mantenimiento[187]	
- Área de contención emocional -Área de empoderamiento (SRIA del trabajo) -Área de empoderamiento (Banmujer)	- Sala de juntas - Área de Terapia Psicológica (Clínica, Forense, etc.) y Grupal - Área de Trabajo Social - Cámara de Gesell - Área de juzgados - Juzgado familiar - Oficinas para jueces - Locutorio - Sala de juicios orales - Sala de espera en área de juicios orales - Oficina del Director General - Sala de espera de MP - Agencia del ministerio público - Oficina de la comisión estatal de los DDHH - Módulo del registro civil - Área de peritos	- Área administrativa - Bodegas - Archivo - Oficina personal de estructura.	

Fuente: CNDH.

La información ofrecida por las nueve instancias de procuración de justicia es precisa en cuanto a la atención psicológica, médica y jurídica. Además, sí se ofrece un servicio integral y un espacio específico a cada área se

[181] Información proporcionada por las instancias de procuración de justicia de Aguascalientes, Chiapas, Ciudad de México, Sonora, Yucatán.
[182] Información proporcionada por las instancias de procuración de justicia de Aguascalientes, Chiapas, Ciudad de México, Puebla, Sonora, Yucatán.
[183] Información proporcionada por las instancias de procuración de justicia de Chiapas, Ciudad de México, Sonora.
[184] Información proporcionada por las instancias de procuración de justicia de Aguascalientes, Chiapas.
[185] Información proporcionada por las instancias de procuración de justicia Chiapas, Guerrero, Puebla, Yucatán.
[186] Información proporcionada por las instancias de procuración de justicia de Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Ciudad de México, Guerrero, Puebla, Sonora, Yucatán.
[187] Información proporcionada por las instancias de procuración de justicia de Chiapas, Ciudad de México, Edo. De México, Yucatán.

podrán llevar a cabo todas las actividades, así como prestar el servicio de atención, y garantizar un seguimiento a cada caso de las usuarias y mujeres víctimas de violencia que han acudido al centro.

Con respecto a las **Unidades de Policía Preventiva para Atender la Violencia de Género**, la única instancia que reportó información sobre la infraestructura fue la Fiscalía General de Yucatán (comandancia, baño y caseta), sin embargo, no explicitan la cantidad y los servicios que ofrece. Además, no reporta si existe algún tipo de proceso de actuación policial o capacitación específica frente a las víctimas de violencia de género, para su atención, canalización, protección y seguimiento de plan de seguridad.

Finalmente, de las 19 instancias de procuración de justicia que afirmaron contar con una **Coordinación Interinstitucional para Atender la Violencia de Género**, 13 reportaron detalles sobre su funcionamiento. En su generalidad, las 13 Procuradurías y/o Fiscalías reportaron tener acciones coordinadas para la atención a víctimas mujeres y niñas de violencia por razones de género junto con:

- Institutos municipales y estatales de las Mujeres.
- Ministerios Públicos.
- Unidades de Derechos Humanos.
- Agencias de Investigación.
- Interinstitucional

Del mismo modo, describen el entrelazamiento de sus actuaciones entre instancias que permiten la atención integral y la canalización de mujeres en situación de violencia. Los servicios que se ofrecen son mayoritariamente atención social, asesoría jurídica, servicios psicológicos, asistencia médica y refugio. (Ver Anexo 3).

5.3 Acciones para Investigación y Enjuiciamiento

Uno de los rubros que se consideró muy relevante en el instrumento fue lo relacionado con aquellos elementos que se llevan a cabo en las instancias de procuración de justicia para garantizar una investigación con perspectiva de género en un marco de derechos humanos. Para ello, se requiere la creación de unidades especializadas, así como el fortalecimiento de las capacidades del personal. Los resultados se muestran a continuación.

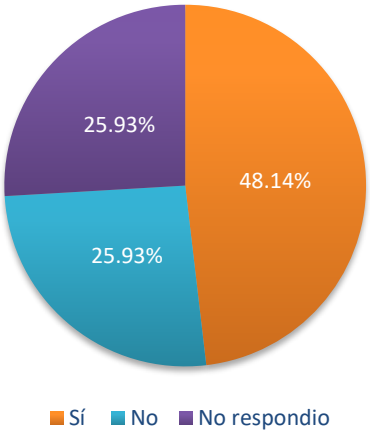
- **Creación de una Unidad de Investigación especializada en muertes violentas y otras formas de violencia perpetradas por razones de género.**

Para el 2016, *El Modelo de Protocolo latinoamericano e investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio)*, por las Naciones Unidas y ONU mujeres, ya había sido publicado. Este es presentado como "un instrumento práctico, destinado a ser aplicado por los funcionarios y las funcionarias responsables de llevar adelante la investigación y persecución penal de esos hechos. Su principal objetivo es proporcional orientaciones y líneas de actuación para mejorar la práctica de lo/as operadores/as de justicia, expertos/as forenses y cualquier personal especializado, ya sea que intervengan en la escena del crimen, en el laboratorio

forense, en los interrogatorios a testigos y presuntos responsables, en el análisis del caso, en la formulación de la acusación o frente a los tribunales de justicia."[188]

Sin embargo, aún bajo este contexto, sólo el **48.14% (13 casos)** del total de las instancias de procuración de justicia indicaron que en su institución sí se había creado una unidad de investigación especializada en muertes violentas y otras formas de violencia perpetradas por razones de género, **siete indicaron una respuesta negativa** y otras siete no respondieron.

Gráfico 5.19 Instancias de justicia con Unidad de Investigación especializada en muertes violentas y otras formas en 2016.



Fuente: CNDH.

De las instancias de procuración de justicia que afirmaron haber creado dicha unidad, sólo la PGJ de Baja California y Procuraduría de la CIUDAD DE MÉXICO no indican cómo se integran. Asimismo, se identifica que el 23% de las Unidades (3 casos) no obedecen a un decreto de creación. A continuación, se muestra una síntesis de la información relacionada con la creación, la integración, si obedece a un decreto y el presupuesto anual con que cuentan:

[188] Carmen Rosa Villa Quintana y Ana Coates. Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género. Ver en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/ProtocoloLatinoamericanoDeInvestigacion.pdf

Tabla 5.33 Detalles de la Unidades de Investigación especializada en muertes violentas y otras formas por instancias de justicia.

Instancias de Procuración de Justicia	¿Se creó?	¿Cómo se integra?	¿Obedece a un decreto de creación?	¿Cuál es su presupuesto anual?
Fiscalía General Aguascalientes	No	-	-	-
PGJ Baja California	Sí	-	Sí	-
PGJ Baja California Sur	No	-	-	-
Fiscalía General Chiapas	Sí	Una fiscalía de homicidio y feminicidio que se integra por mesas de trámite para investigar el delito de feminicidio	Sí	-
Fiscalía General Chihuahua	Sí	-	-	-
Procuraduría General CIUDAD DE MÉXICO	Sí	No se cuenta con el detalle	Sí	-
Fiscalía General Durango	No	-	-	-
Fiscalía General Guerrero	No	-	-	-
PGJ Hidalgo	Sí	Dos Ministerios Públicos titulares, tres auxiliares jurídicos, un auxiliar de área y la Titular de la fiscalía	No	-
Fiscalía General del Estado de México	Sí	Fiscalía Especializada de Feminicidios	Sí	-
PGJ de Michoacán	Sí	Se integra por un titular General de la Unidad, 8 Ministerios Públicos investigadores, 11 administrativos, 3 comandantes públicos litigantes, 1 comandante de la policía ministerial y 15 agentes de la policía ministerial	Sí	-
PGJ Nuevo León	No	-	-	-
Fiscalía General Puebla	Sí	Se integra por un titular, una unidad de seguimiento del delito de feminicidio, un agente del ministerio público, un investigador ministerial, un oficial, secretario y una comandancia de la policía ministerial	No	-
Fiscalía General Sinaloa	Sí	Hay cuatro unidades regionales en el Estado que se encargan de la investigación de delito de feminicidio y homicidio doloso de mujeres, mismas que se encuentran integradas de la siguiente manera: Zona Norte: 4 agentes del Ministerio Público, Zona Centro-Norte: 2 agentes del Ministerio Público, Zona Sur: 4 agentes del Ministerio Público, Zona Centro: 4 agentes del Ministerio Público	-	-
Fiscalía General Sonora	Sí	Personal Ministerial, Policial, Pericial y Atención a Víctimas	No	$4,757,857.00
Fiscalía General Tabasco	Sí	Fiscalía de Violencia de Género, Fiscalía de Feminicidio del Municipio del Centro y Agencia Regional de Cárdenas	Sí	-
PGJ Tamaulipas	No	-	-	-
Fiscalía General Veracruz	Sí	Se encuentra integrada por la Fiscalía Coordinadora Especializada en Investigación de Delitos de Violencia Contra la Familia, Mujeres, Niñas, y de Niños, y de Trata de Personas	Sí	-
Fiscalía General Yucatán	No	-	-	-

Instancias de Procuración de Justicia	¿Se creó?	¿Cómo se integra?	¿Obedece a un decreto de creación?	¿Cuál es su presupuesto anual?
PGJ Zacatecas	Sí	Se cuenta con una Unidad para atender Delitos de Género, donde están adscritos cuatro Agentes de Ministerio Público, así como una Unidad para la atención de los Delitos Sexuales con dos Agentes del Ministerio Público, y otra unidad de investigación para el delito de Feminicidio la cual cuenta con dos agentes del Ministerio Público, todas adscritas al Centro de Justicia para Mujeres	Sí	$1,412,203.00
Sin respuesta	0	9	9	18

Fuente: CNDH.

Las instancias de procuración de justicia siguientes no dieron ninguna de la información solicitada sobre las unidades de investigación especializada:

Tabla 5.34 Instancias de justicia que no dieron información sobre la Unidad de Investigación especializada en muertes violentas y otras formas en 2016.

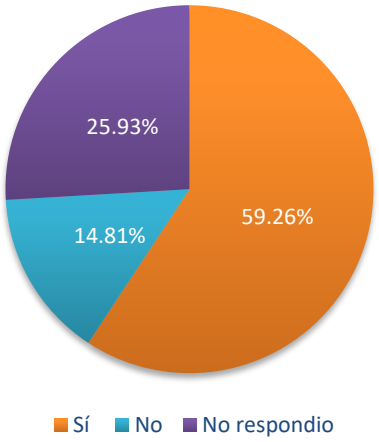
Instancia de Procuración de Justicia
Fiscalía General Campeche
PGJ Guanajuato
Fiscalía General Jalisco
Fiscalía General Querétaro
PGJ de San Luis Potosí
Fiscalía General Oaxaca
PGR

Fuente: CNDH.

❖ Protocolo para Investigar el Delito de Feminicidio

De acuerdo con las respuestas remitidas, **16 de los casos (que representa 59.26% del total)** indicaron que su institución sí contaban con un protocolo para investigar el delito de feminicidio; cuatro indicaron una respuesta negativa y siete no respondieron. Las cuatro instancias que dieron respuesta negativa fueron: PGJ de Baja California Sur, Michoacán, Tamaulipas y Durango.

Gráfico 5.20 Porcentaje de instancias de justicia con Protocolo para Investigar el Delito de Feminicidio en 2016.



Fuente: CNDH.

De las instancias de procuración de justicia que afirmaron contar con dicho Protocolo, siete de ellas indican haber incorporado otros criterios aparte de la perspectiva de género e instrumentos internacionales, como a continuación se puede notar en la tabla:

Tabla 5.35 Protocolo para Investigar el Delito de Feminicidio por Instancia de Procuración de Justicia.

Instancias de Procuración de Justicia	¿Cuenta con un Protocolo para investigar el delito de Feminicidio?	¿El Protocolo incorpora la perspectiva de género?	¿Incorpora criterios internacionales?	¿Incorpora otros criterios?	¿Cuáles?
Fiscalía General Aguascalientes	Sí	Sí	Sí	No	-
PGJ Baja California	Sí	Sí	Sí	-	-
PGJ Baja California Sur	No	-	-	-	-
Fiscalía General Chiapas	Sí	Sí	Sí	Sí	Protocolo de investigación ministerial, policial y pericial con perspectiva de género para el delito de feminicidio, emitido por PGR
Fiscalía General Chihuahua	Sí	Sí	Sí	No	-

Instancias de Procuración de Justicia	¿Cuenta con un Protocolo para investigar el delito de Feminicidio?	¿El Protocolo incorpora la perspectiva de género?	¿Incorpora criterios internacionales?	¿Incorpora otros criterios?	¿Cuáles?
Procuraduría General CIUDAD DE MÉXICO	Sí	Sí	Sí	-	-
Fiscalía General Durango	No	-	-	-	-
Fiscalía General Guerrero	Sí	Sí	Sí	No	-
PGJ Hidalgo	Sí	Sí	Sí	Sí	Jurisprudencia de Suprema Corte de Justicia de la Nación
Fiscalía General Jalisco	Sí	Sí	Sí	No	-
Fiscalía General del Estado de México	Sí	-	No	No	-
PGJ de Michoacán	No	-	-	-	-
PGJ Nuevo León	Sí	Sí	Sí	Sí	Se adhieren los criterios del Protocolo de investigación ministerial, policial, y pericial con perspectiva de género para el delito de feminicidio
Fiscalía General Sinaloa	Sí	Sí	Sí	Sí	Sentencias de la Corte Interamericana en Derechos Humanos en contra del Estado Mexicano
Fiscalía General Sonora	Sí	Sí	Sí	Sí	Tipos y modalidades de violencia contenidas en la convención de Belem do Pará
Fiscalía General Tabasco	Sí	Sí	No	No	-
PGJ Tamaulipas	No				-
Fiscalía General Veracruz	Sí	Sí	Sí	Sí	-
Fiscalía General Yucatán	Sí	Sí	Sí	No	-
PGJ Zacatecas	Sí	Sí	No	Sí	Manual para los fiscales que investigan casos de violencia contra las mujeres y niñas. UNODC. Viena-New York 2014
PGR	Sí	Sí	Sí	Sí	Normatividad internacional y nacional, jurisprudenciales y

Instancias de Procuración de Justicia	¿Cuenta con un Protocolo para investigar el delito de Feminicidio?	¿El Protocolo incorpora la perspectiva de género?	¿Incorpora criterios internacionales?	¿Incorpora otros criterios?	¿Cuáles?
					Sentencias de la corte interamericana de derechos humanos: a) Caso González y otras (Campo algodonero) contra México y b) Inés Fernández Ortega y Valentina Rosendo Cantú contra el Estado
Sin repuesta	0	4	3	5	14

Fuente: CNDH.

Asimismo, las instancias de procuración de justicia siguientes no dieron ninguna de la información solicitada sobre el protocolo para investigar el delito de feminicidio:

Tabla 5.36 Instancias de justicia que no dieron información sobre el Protocolo para Investigar el Delito de Feminicidio en 2016.

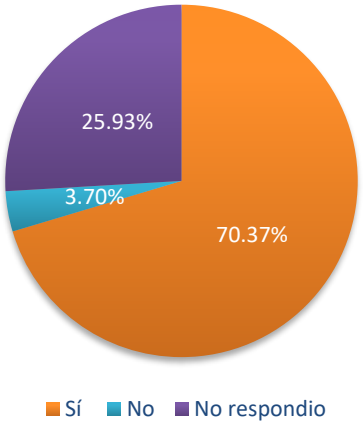
Instancia de Procuración de Justicia
Fiscalía General Campeche
PGJ Guanajuato
Fiscalía General Jalisco
Fiscalía General Querétaro
PGJ de San Luis Potosí
Fiscalía General Oaxaca
Fiscalía General Puebla

Fuente: CNDH.

- **Capacitación con perspectiva de género al personal asignado a la investigación de los delitos de feminicidio.**

El **70.37% (19 casos)** del total de las instancias de procuración de justicia indicaron que en su institución el personal asignado a la investigación de los delitos de feminicidio recibe capacitación con perspectiva de género, una entidad indicó una respuesta negativa y ocho no respondieron.

Gráfico 5.21 Porcentaje de instituciones de justicia con capacitación con perspectiva de género al personal asignado en 2016.



Fuente: CNDH.

A continuación, se describen las acciones de capacitación que indicaron las instancias de procuración de justicia, que en su mayoría tienen que ver con impartición de cursos sobre derechos humanos, perspectiva de género y en algunos casos, nuevas masculinidades:

Tabla 5.37 Capacitación con perspectiva de género al personal asignado por Instancia de Procuración de Justicia.

Instancias de Procuración de Justicia	¿Recibe capacitación con perspectiva de género?	Acciones de Capacitación
Fiscalía General Aguascalientes	Sí	Un diplomado sobre perspectiva de género y modelo de atención
PGJ Baja California	Sí	Cursos diversos de perspectiva de género y feminicidio. Sensibilización de perspectiva de género
Fiscalía General Chiapas	Sí	El marco internacional de protección a los derechos humanos de las mujeres. Garantizar el acceso a la justicia a las víctimas indirectas por los delitos de homicidio y feminicidio. Esclarecimiento de los hechos en delitos de Homicidios y Feminicidios. El nuevo sistema de Justicia Penal y la perspectiva de Género. Perspectiva de Género para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. Reparación del daño e individualización de la pena en victimas de mujeres y niñas. Delitos relacionados con violencia de género
Fiscalía General Chihuahua	Sí	Perspectiva de género. Sensibilización de género. Investigación. Litigación. De lo anterior se parte a variantes más especificas
Procuraduría General CIUDAD DE MÉXICO	Sí	Análisis del protocolo de investigación Ministerial, Policial y pericial del Delito de Homicidio. Violencia de Género y no Discriminación en contra de la mujeres

Instancias de Procuración de Justicia	¿Recibe capacitación con perspectiva de género?	Acciones de Capacitación
Fiscalía General Durango	Sí	Investigadora de delitos
Fiscalía General Guerrero	Sí	Planeación y diseño de programas y cursos de sensibilización. Capacitación y Profesionalización en Derechos Humanos de las Mujeres y Perspectiva de Género atendiendo el enfoque intercultural y multicultural. La capacitación se promueve para que sea permanente de la Institución
PGJ Hidalgo	Sí	Se imparten diversos cursos dos veces por año
Fiscalía General del Estado de México	Sí	Todo el personal de la fiscalía central está en constante capacitación, en el 2016 se tomaron 106 cursos en diferentes temas como son: Perspectiva de género, Atención a víctimas, Derechos humanos, NOM 046, Deberes del estado, Juicio de amparo, Nuevo sistema judicial penal, Determinaciones ministeriales y control judicial de actos de investigación, Métodos alternos de solución de controversias, Análisis criminal del sistema penal acusatorio, Código nacional de procedimientos penales, Medidas cautelares y salidas alternas, Investigación criminal conjunta, Ministerio público, Perito y policía, Sensibilizaron en igualdad de género, Impartición y procuración de justicia con perspectiva de género, Transversalidad la perspectiva de género, Un paso fundamental para alcanzar la igualdad sustantiva y eliminar la violencia contra las mujeres, Destrezas de litigación avanzada, Inducción a la base de datos AM/PM, Herramientas útiles para la búsqueda de personas desaparecidas, Clasificación de delitos, Exploración sexual contra las mujeres, entre otros. 2. Se selecciona al personal de nuevo ingreso o que tiene menos capacitaciones para ser asignado a los cursos en puerta. 3. Se capacita al personal de la fiscalía central de acuerdo a su perfil (Agentes del ministerio público, policías de investigación, peritos y personal administrativo). 4 La fiscalía central de género capacito al personal de la policía de los 11 municipios declarados con alerta de género para crear células sensibilizadas para atender a las mujeres víctimas de violencia sus hijos e hijas, dicha capacitación contempla el protocolo de actuación policial con perspectivas de género para casos de violencia contra las mujeres publicado en el periódico oficial del gobierno, al 22 de abril de 2016, así como también el protocolo Alba. 5. El CEMYBS a solicitud de la fiscalía central de género capacitó al personal de las fiscalías regionales de la PGJEM en temas de equidades igualdad de género, Empoderamiento de las mujeres, masculinidades positivas, Usos no sexistas del lenguaje, erradicación de la violencia de género, equidad e igualdad de género, lenguaje igualitario, se capacito a 26 elementos de la CES comisionados a la PGJEM en temas de género. 6. El CEMYBS a solicitud de la fiscalía central de género proporciono un curso de contención emocional, 17 servidoras públicas y 3 servidores públicos adscritos a dicha fiscalía. 7. CONOCER certificó 18 servidores públicos en atención presencia de primer contacto a mujeres víctimas de violencia de género. 8. Programas de plataformas electrónicas vía internet, en las que el personal debe acreditar los módulos que el curso señala a fin de acreditarse como personal capacitado en perspectiva de género.
PGJ de Michoacán	Sí	Curso las "Perspectiva de Género en la Procuraduría de Justica". Curso "Modelo único de atención integral de la violencia contra Mujeres". "Uso de la Plataforma para atender la integración y actualización del Banco de violencia en contra de las mujeres. Diplomado para la investigación integral de los delitos de desaparición forzada tortura y feminicidio con enfoque de Género en el sistema acusatorio
PGJ Nuevo León	Sí	Desarrollo de competencias Profesionales para la Atención al ciudadano. Intervención en Crisis. Procuración de Justicia y Derechos Humanos. Principios de Atención Ciudadana. Investigación de Graves Violaciones de Derechos Humanos con Perspectiva de Género. Derechos Humanos en la Función Policial. En Policía de investigación en el Sistema Penal Acusatorio

Instancias de Procuración de Justicia	¿Recibe capacitación con perspectiva de género?	Acciones de Capacitación
Fiscalía General Puebla	Sí	Impartir dos cursos, buscando contribuir en la incorporación de la perspectiva de no discriminación en la procuración de justicia
Fiscalía General Sinaloa	Sí	Respecto de las acciones implementadas, me permito informarle que la Fiscalía General del Estado, a través de la Unidad de Capacitación y Desarrollo, tiene institucionalizado un programa de capacitación continua, cuyo objetivo es optimizar la profesionalización de los agentes del Ministerio Público, policías, peritos y personal administrativo, mediante el desarrollo de cursos de formación, actualización y especialización, en estrecha coordinación con dependencias públicas federales, estatales y municipales, así como organizaciones de la iniciativa privada y sociedad civil; suscribiendo convenios de colaboración con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de las Casas de la Cultura Jurídica en Sinaloa, con la Universidad Autónoma de Sinaloa, con el Consejo Estatal para la prevención y Atención de la Violencia intrafamiliar, Instituto Sinaloense de las Mujeres, etc.; y en esta materia, se han impartido desde 2013 a junio de 2017, un total de 46 cursos de capacitación dirigido al personal sustantivo de esta institución, beneficiando a un total de 1745 personas. Asimismo, considero importante mencionar que, en el contenido de los programas de formación inicial para Agente del Ministerio Público del Fuero Común, Perito y Policía de investigación, se encuentran contempladas las materias de Derechos Humanos como asignaturas que deberán cursar obligatoriamente los aspirantes e ingresar a las filas de esta institución de Procuración de Justicia. Lo anterior, en lo que corresponde a las acciones dirigidas al interior de la Institución y en lo que compete a las acciones hacia la sociedad, es menester informar que a través de la Unidad de Prevención del Delito, se tienen implementados diversos programas preventivos en las escuelas, comunidades y colonias del Estado, llevando a cabo diversas actividades como foros, talleres y conferencias con temáticas enfocadas a la prevención de la violencia familiar, en el noviazgo y violencia escolar, entre otras. En coordinación con el Instituto Sinaloense de las Mujeres y el Consejo Estatal para la Prevención y Atención de la Violencia Familiar, se realizan acciones enfocadas a la sensibilización y capacitación de los servidores públicos de la Fiscalía General del Estado respecto de la difusión de los derechos de las mujeres a una vida libre de violencia; tales como conferencias, talleres y cursos de capacitación, implementados en las 3 principales zonas del Estado (norte, centro y sur), con sedes en las ciudades de Los Mochis, Culiacán y Mazatlán, respectivamente
Fiscalía General Sonora	Sí	Derechos Humanos de la niñez y adolescencia. Víctimas de violencia: atención mediante estándares del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Prevención del estrés por empatía. El servicio público con perspectiva de género
Fiscalía General Tabasco	Sí	Análisis y procedimiento del lugar de los hechos. Igualdad (USAID). Taller de Masculinidad. Taller de protocolo de Investigación Ministerial, Policial y Pericial con Perspectiva de Género para el Delito de Feminicidio en el Estado de Tabasco
PGJ Tamaulipas	No	Sin embargo, en los cursos de formación inicial que se imparte a los aspirantes a ingresar a las filas de esta Procuraduría como Agente del Ministerio Público, Policía Investigador o perito, llevan obligatoriamente las materias de "equidad de género", "Derechos Humanos" y "Victimológica", así como el hecho de que en fecha 15 de marzo del presente año, 13 servidores públicos de esta Procuraduría participaron en la Jornada de Capacitación de Justicia y Género, que impartió el Poder Judicial del Estado de Tamaulipas
Fiscalía General Veracruz	Sí	Se realizan jornadas y programas de capacitación al personal adscrito a la Fiscalía Coordinadora del Estado para darles a conocer los diversos Protocolos de diligencias básicas a seguir por las fiscalías en la Investigación de los delitos contra la libertad, la seguridad sexual, contra la familia, de violencia de género y de feminicidios, y el protocolo de atención a víctimas de delitos de violencia de género, familiar, sexual, trata de personas y feminicidios, los cuales fueron

Instancias de Procuración de Justicia	¿Recibe capacitación con perspectiva de género?	Acciones de Capacitación
		elaborados con perspectiva de género. Así también, se debe señalar que existe una Coordinación con la Fiscalía de Asuntos Indígenas y de Derechos Humanos, así como, el Instituto de Formación Profesional de esta Fiscalía General
Fiscalía General Yucatán	Sí	Impartición del diplomado de las Víctimas de Violencia de Género en el Nuevo Sistema de Justicia Penal en México. Impartición del curso El Feminicidio y sus expectativas frente al sistema penal acusatorio en México. Seminario dirigido a los fiscales, agentes ministeriales adscritos a las unidades investigadoras de la Fiscalía General del Estado sobre acceso a la justicia. Programa de capacitación y fortalecimiento de competencias para las y los operadores de los centros de justicia para las mujeres, especializados en la intervención integral a víctimas del delito por razones de género
PGJ Zacatecas	Sí	1.- Diplomado "Las víctimas de violencia de género en el sistema de justicia penal en México" (10 de febrero al 13 de mayo de 2017). 2.- "Violencia contra las mujeres y feminicidio" Impartida por FEVIMTRA (12 de junio de 2015). 3.- "Violencia contra las mujeres y feminicidio". Impartida por FEVIMTRA sede Jalpa, Zacatecas (13 de agosto de 2015). 4.- Capacitación general en derechos humanos y violencia contra las mujeres (13 de agosto de 2015). 5.- "Violencia contra las mujeres y feminicidio" Impartida por FEVIMTRA sede Fresnillo. 6.- Capacitación en Derechos Humanos y nuevo sistema de justicia penal (20 al 22 de agosto de 2015). 7.- Investigación criminalista con perspectiva de género (19 al 23 de octubre de 2015 y 26 al 30 de octubre de 2015). 8.- Capacitación en Derechos Humanos y Nuevo Sistema de Justicia Penal (20 al 22 de agosto de 2015). 9.- Investigación Criminalística con Perspectiva de Género (19 al 23 de octubre de 2015 y 26 al 30 de octubre de 2015). 10.- Ruta única de atención a la violencia (12 al 16 de octubre de 2015). 11.- Investigación criminalística con perspectiva de género (17, 18, 19, 23 y 24 de noviembre de 2015) 12.- Implementación del Protocolo de Trata y Feminicidio (26 y 27 de noviembre de 2015). 13.- Implementación del Protocolo de Feminicidio (03 Y 04 de diciembre de 2015). 14.- Investigación criminalística con perspectiva de género (07 al 11 de diciembre de 2015). 15.- Capacitación para la implementación del Protocolo de Feminicidio (16 de mayo de 2016). 16.- Diplomado en impartición de justicia con perspectiva de género (16 de junio al 12 de julio de 2016). 17.- Capacitación en el Manual Operativo del Centro de Justicia para las Mujeres (18 al 22 de julio de 2016). 18.- Curso-taller en Protocolo Modelo para la Actuación en Casos de Feminicidio (14 y 15 de octubre, así como 22 de noviembre de 2016)
PGR	Sí	1. El persona ministerial de la FEVIMTRA recibe capacitación y sensibilización en temas de perspectiva de género; prevención de los delitos de violencia contra las mujeres, trata de personas y delitos cometidos en agravio de niñas, niños y adolescentes, a través de medios electrónicos; procuración de justicia con perspectiva de género, derechos humanos de las mujeres y las niñas víctimas ; obligaciones de las y los servidores públicos con las mujeres víctimas de violencia; y atención e investigación de la trata de personas. 2. Durante el 2016 el personal operativo de la FEVIMTRA asistió a 18 actividades académicas en materia de género y de violencia contra las mujeres, en las cuales se capacitaron y sensibilizaron 34 servidoras y servidores públicos (25 mujeres y 9 hombres)

Fuente: CNDH.

Asimismo, las instancias de procuración de justicia siguientes no dieron ninguna de la información solicitada sobre la capacitación con perspectiva de género al personal:

Tabla 5.38 Instancias de justicia que no dieron información sobre la Capacitación con perspectiva de género al personal en 2016.

Instancia de Procuración de Justicia
PGJ Baja California Sur
Fiscalía General Campeche
PGJ Guanajuato
Fiscalía General Jalisco
Fiscalía General Querétaro
PGJ de San Luis Potosí
Fiscalía General Oaxaca
Fiscalía General Puebla

Fuente: CNDH.

❖ Proceso para emitir Órdenes de Protección

La información referida a las órdenes de protección varía en cada entidad, lo que pone de manifiesto la complejidad que por sí mismo encierra este procedimiento tan importante para proteger a mujeres que se encuentran en contextos de alto riesgo.

Pese a la relevancia de la emisión de las órdenes de protección, se observa que algunas entidades ofrecen explicaciones escuetas sobre dicho procedimiento y, en algunos casos, se hace referencia a que la víctima debe iniciar un procedimiento de carácter civil o penal para acceder a dichas medidas. A continuación, se presentan las respuestas de las diferentes instancias de procuración de justicia, respecto al proceso para emitir órdenes de protección:

Tabla 5.39 Proceso para emitir órdenes de protección por Instancia de procuración de justicia.

Instancias de Procuración de Justicia	Proceso para emitir órdenes de protección
Fiscalía General Aguascalientes	Comparece solicitante a la Fiscalía especializada en Justicia Familiar y de Género. **Se inicia carpeta de investigación con su denuncia**, en el cual se solicita se dicte una orden de protección. Se reciben pruebas y dictámenes de integridad física y psicológica. Se ordena investigación a la Policía Ministerial y con las pruebas recabadas se valora el riesgo en que se encuentra la denunciante y en su caso se gira orden de protección.
PGJ Baja California	Las órdenes de protección se clasifican en emergentes y preventivas; el procedimiento de aplicación consiste en la instrucción directa por el Ministerio Público y para su cumplimiento se cuenta con el auxilio de la fuerza pública, de conformidad con sus disposiciones normativas, en cada caso en concreto. El proceso es el siguiente: Una vez que el Agente del Ministerio Público de cualquier área tiene conocimiento de hechos probablemente constitutivos de infracciones o delitos que impliquen violencia de género, **emite directamente la orden de protección dirigida a la autoridad encargada de cumplimentarla**, continuando con la integración de la carpeta de investigación.
PGJ Baja California Sur	Se determina a solicitud de la víctima, en atención a las circunstancias de los hechos. **De oficio por determinación del agente** del Ministerio Público.
Fiscalía General Chiapas	Para la emisión de las Órdenes de Protección de Emergencia previstas en el artículo 16 de la Ley de: Acceso a una Vida Libre de Violencia para las Mujeres en el Estado de Chiapas se considera: el riesgo o peligro existente, la seguridad de la Victima, los elementos con que se cuente, el tiempo que ha durado el ejercicio de la Violencia, los antecedentes violentos del agresor, la gravedad del daño causado por la violencia, la magnitud del daño causado, cualquier otra información. Las **órdenes de Protección se otorgarán de oficio a petición de la**

Instancias de Procuración de Justicia	Proceso para emitir órdenes de protección
	víctima, de las hijas, hijos o de las personas que convivan con ellas, conforme a lo dispuesto en el artículo 21 del Reglamento de la Ley de Acceso una Vida Libre de Violencia para las Mujeres en el Estado de Chiapas. **La sola Declaración de la Víctima constituirá un claro indicio para presumir que la persona se encuentra bajo peligro.** Entrevista de la Víctima o Declaración de la Víctima a efecto de detectar lesiones visibles, nerviosismo, entre otros factores de violencia de Género. Intervención de la Policía, a través de una entrevista que registré los datos claros y precisos sobre la víctima y su situación, entorno social, sentimientos y acciones. Medición del riesgo que corre la víctima de sufrir daños en su integridad física, considerando los factores que aumentaran la peligrosidad del agresor y la vulnerabilidad de la víctima. La Orden de Protección que se emita, deberá constar la fecha, hora, lugar de la emisión, el número de asunto o expedientes, el nombre de la persona beneficiada para la medida, su edad, nombre de la persona en contra de quién se dictó la medida, tipo de medida que fue aplicada, temporalidad de aplicación de a medida y una descripción sucinta de los hechos que derivaron su emisión; haciendo del conocimiento de las autoridades competentes y encargadas de auxiliar en su cumplimiento.
Fiscalía General Chihuahua	Se recibe a la persona, se pasa a que le realicen el dictamen de riesgo por parte **de trabajo social,** y ahí la trabajadora social señala el… [la información de la Fiscalía se transcribió tal cual se presentó].
Procuraduría General CIUDAD DE MÉXICO	El **Ministerio Público inicia Carpeta de investigación por delitos que tienen que ver con violencia de género por probable comisión del delito de violencia familiar y de acuerdo a los hechos que sean vertidos, recabará los datos de prueba que los corroboren y bajo su más estricta responsabilidad ordenará fundada y motivadamente medidas** de protección idóneas cuando el imputado represente un riesgo inminente en contra de la víctima. En términos del artículo 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales, el Ministerio Público decreta medidas de protección en favor de la víctima, habiendo valorado el riesgo para la victima u ofendido, ponderando los derechos que le asisten en relación a la presunción de inocencia del imputado. El Ministerio Público al imponer las medidas de protección que se consideran oportunas, ordenará al Policía de Investigación el cumplimiento de las mismas por parte del imputado, ejecutándolas e informando el resultado de su actuar al Ministerio Público para dar sustento a la argumentación que ante el juez de control se verificará. En el caso de la Fracción I, II y III de dicho Artículo, después de haber acordado la imposición, el Agente del Ministerio Público generará audiencia de solicitud de ratificación de medidas de protección, dentro de los 5 (cinco) días siguientes a través del sistema de inter-operatividad de actuaciones procedimentales (SIAP). En la fecha que señalada para el Tribunal Superior de Justicia se verificará Audiencia ante el Juez de control a efecto de que el Juez de Control confirme, modifique a cancele las medidas de protección emitidas, audiencia en la que el Agente del Ministerio Público Judicializado deberá justificar la imposición de las medidas de protección, ante el riesgo inminente en contra de la seguridad de la víctima. Medidas de protección de emergencia de la ley de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia del Distrito Federal, hoy ciudad de México. La usuaria solicita al Centro de Justicia o Centro de Atención, se tramiten medidas de protección cuando no desea una carpeta de investigación. El personal aplica una entrevista a la usuaria e informa a seguir para solicitar las medidas de protección ante la autoridad judicial. El personal pericial en psicología está a cargo de realizar las impresiones diagnosticas o los dictámenes psicológicos que sirven como medio de prueba para presentarlas ante el juez.
Fiscalía General Durango	No aplica
Fiscalía General Guerrero	Por cuanto se refiere a las víctimas **se gira el oficio correspondiente al Juez Competente,** solicitándole que se evite todo acto de molestia hacia estas por parte del agresor. Dicha protección se extiende hacia los familiares de la víctima y testigos en el desarrollo de la investigación. Dependiendo de las circunstancias de cada caso, es que se solicitan las medidas de protección pertinentes.
PGJ Hidalgo	Una vez que se tienen conocimiento de un hecho que implique violencia contra la mujer. Se inicia carpeta de investigación. **Inmediatamente el ministerio público dicta la medida de protección para cada caso en particular,** aun cuando la víctima no lo solicite.

Instancias de Procuración de Justicia	Proceso para emitir órdenes de protección
Fiscalía General Jalisco	Que exista una denuncia. **Que exista violencia hacia la víctima. Girar oficio a las policías correspondientes.** Brinden la protección notificar.
Fiscalía General del Estado de México	1. Víctima acude al ministerio público. 2. Se inicia carpeta de investigación. 3. Con fundamentos en los supuestos establecidos en el artículo 40, fracción V de la LGAMVLV**, y un test rápido de evaluación de riesgo el ministerio público determina la medida de protección. 4. Se elabora oficio de medida de protección. 5 El ministerio público remite la medida de protección a seguridad pública.** 6. El ministerio público entrega a la víctima. 7. Seguridad se pone en contacto con la víctima para la implementación.
PGJ de Michoacán	**En cuanto el ministerio publico investigador tiene el conocimiento de que alguna victima indirecta corre peligro de sufrir algún menoscabo en su integridad física, o se encuentra en estado de zozobra en relación a los hechos que han ocurrido, inmediatamente este le proporciona una medida de protección que establece el artículo 137 del código nacional de procedimientos penales**, según sea el caso necesario y a su vez gira un oficio al director de seguridad pública del estado de Michoacán solicitando su apoyo para que designe elementos a su cargo a efecto de que se cumpla dicha medida de protección por el tiempo que se estime necesario.
PGJ Nuevo León	Se recaba la denuncia. Se solicitan dictámenes médicos según el caso. Se solicitan dictámenes psicológicos. Se hace la solicitud al juez para que autorice las órdenes de protección. El juez autoriza las órdenes de protección. Se ejecutan las órdenes de protección a través de la policía.
Fiscalía General Sinaloa	Primeramente, **al ser canalizada una víctima ante la Unidad del Ministerio Público, se le recepciona (*sic.*) su denuncia y se inicia la carpeta de investigación.** Si de la narración de hechos se observa el riesgo para la víctima se acuerda otorgar las medidas de protección (incluso si no existe carpeta de investigación en el supuesto de que no se trate de un delito de oficio y la víctima no haya querido querellarse). Posteriormente se toman las medidas de protección contempladas en las Leyes de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, y también en las señaladas en el artículo 137 del Código Nacional de Procedimientos penales, girando para ello el oficio correspondiente a la Policía Preventiva o investigaciones según sea el caso, ya que es el Ministerio público quien las otorga. En ciertos supuestos contemplados en la legislación, se solicita la ratificación de las medidas de protección al Juez de Control para que estas continúen por 60 días, las cuales son prorrogables 30 días más, en caso de subsistir el riesgo; sin embargo, el juez también puede modificarlas o cancelarlas. Se canaliza a refugio en caso de ser necesario y también se proporcionan rondines las 24 horas del día en el domicilio de la víctima, en su centro de trabajo, o lugares que esta frecuente
Fiscalía General Sonora	Recepción de denuncia. Dictado de medidas de protección. Ratificación judicial en su caso
PGJ Tamaulipas	**Una vez analizado los hechos denunciados, el Agente del Ministerio Público bajo su más estricta responsabilidad ordenará fundada y motivadamente la aplicación de las medidas de protección idóneas** cuando se presuma que el imputado representa un riesgo inminente en contra de la seguridad de la víctima y ofendido, conforme a lo establecido por el artículo 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales
Fiscalía General Veracruz	De conformidad con lo que señalan los artículos 109 fracciones XVI, XIX y 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales, las víctimas directas e indirectas y/o testigos, tienen derecho a que se les otorgue medidas de protección acordes con la gravedad de la conducta, y en los que se les hace del conocimiento de dichas medidas, haciéndose una constancia y en el que asientan su firma de enterados, se les otorga copia de la medida que se les decretó y el oficio que se gira a la Policía Municipal, Seguridad Pública y/o Policía Ministerial se les indica que deben rendir informes sobre las acciones que están llevándose a cabo para el otorgamiento de esa medida de protección.
Fiscalía General Yucatán	Denuncia de violencia. Solicitud de orden
PGJ Zacatecas	Acude la Usuaria a solicitar servicio al Centro de Justicia para las Mujeres. La víctima es atendida por una Psicóloga quien obtiene una entrevista a base de tres herramientas, o bien únicamente realiza informe dependiendo del caso en concreto de cada usuaria. La usuaria es atendida por personal de asesoría jurídica quien determinará la acción legal que iniciará la víctima que puede ser un Acta Circunstanciada de hechos o una Denuncia Penal**; además la Asesoría Jurídica hará la propuesta al Ministerio Público sobre alguna medida de protección sugerida, de ser el caso, y el Ministerio Público valorará sobre la idoneidad**

Instancias de Procuración de Justicia	Proceso para emitir órdenes de protección
	de la medida. Enseguida se impondrá la medida de protección adecuada al caso. Si es de las previstas en las fracciones I, II y III del artículo 137 de Código Nacional de Procedimientos Penales se acudirá ante el juez para la ratificación o modificación, según sea el caso, dentro de los cinco días siguientes a que se imponga. En cuanto se dicta la medida de protección se manda notificar a través de elementos de la policía Ministerial y a partir de su imposición tienen una vigencia de hasta por 60 días naturales como término máximo.
PGR	El artículo 109, fracción XVI, del código nacional de procedimientos penales establece como un derecho de las victimas la protección cuando exista riesgo para su vida o integridad personal. Durante la etapa de investigación inicial, **el ministerio público, bajo su más estricta responsabilidad ordenará fundada y motivadamente la aplicación** de las medidas de protección idóneas cuando estime que la persona imputada representa un riesgo inminente en contra de la seguridad de la víctima, Las medidas de protección otorgadas a las victimas están previstas por el artículo 137 del código nacional de procedimientos penales

Fuente: CNDH.

Por un lado, la FGJ de Durango fue la única en reportar la no aplicación de órdenes de protección en su entidad federativa, aun cuando las tiene previstas en su Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Por otro lado, al leer el procedimiento de cada instancia denota la generalidad siguiente:

1. "Víctima acude a la Unidad del Ministerio Público" o "al tener conocimiento de los hechos"
2. "Se le recibe su denuncia e inicia la carpeta de investigación"
3. "Se analizan los hechos" o "se pasa a que le realicen el dictamen de riesgo"
4. "El Agente del Ministerio Público bajo su más estricta responsabilidad ordenará fundada y motivadamente la aplicación de las medidas de protección" o "el Agente del MP emite directamente la orden de protección dirigida a la autoridad encargada de cumplimentarla" o "de oficio por determinación del Agente del MP"

En algunos casos el tercer numeral se encontraba ausente, es decir, que en el momento en que la víctima acude y relata los hechos se efectúa de oficio la orden de protección sin necesidad de analizar los hechos para "rectificar que existe o no verdaderamente violencia de género".

Con lo anterior, se señala que las órdenes de protección deben otorgarse por la autoridad competente **inmediatamente** que conozcan de hechos probablemente constitutivos de infracciones o delitos que implique violencia, **sin necesidad de una investigación anterior** en razón de la protección de la vida y la integridad de las personas víctimas de violencia y tendrán una duración máxima de 72 horas.

Un procedimiento reportado que podría significar una atención integral lo encontramos en el caso de Zacatecas. En esta entidad, como un primer paso, se ofrece el servicio directamente en el Centro de Justicia para las Mujeres permitiendo una atención más especializada y atenta; segunda, la mujer víctima es atendida por una psicóloga y no por un ministerio público, que como primer acercamiento frente a una situación de violencia ofrece un escenario de confianza y tranquilidad. No obstante, en este caso el Ministerio Público juega un papel que "valorará sobre la idoneidad de la medida", lo cual puede no siempre estar conformada bajo una perspectiva de género y derechos humanos.

Es necesario decir que en las 32 entidades federativas se han emitido leyes de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, y con excepción de Campeche también se han emitido los reglamentos de estas leyes, sin embargo, solo en 27 entidades se regulan. Chihuahua la menciona en términos generales, es decir, no distingue tipos. Y en general, las órdenes tramitadas principalmente son de emergencia y preventivas, es decir, no se reportan órdenes de protección de naturaleza civil.

Las instancias de procuración de justicia siguientes no dieron ninguna de la información solicitada sobre el proceso para emitir órdenes de protección:

Tabla 5.40 Instancias de justicia que no dieron información sobre el Proceso para emitir órdenes de protección en 2016.

Instancia de Procuración de Justicia
Fiscalía General Campeche
PGJ Guanajuato
Fiscalía General Querétaro
PGJ de San Luis Potosí
Fiscalía General Oaxaca
Fiscalía General Puebla
Fiscalía General Tabasco

Fuente: CNDH.

❖ Ruta para la Investigación del Feminicidio

A continuación, se presentan las respuestas de las diferentes instancias de procuración de justicia, respecto a la ruta para la investigación del feminicidio. Destaca de manera particular Baja California Sur donde no se reporta que la Procuraduría de la entidad haya iniciado alguna investigación por este delito, y ello se asume como premisa para no detallar una ruta de investigación del feminicidio, o de lo que en su código penal prevén como **"homicidio agravado por feminicidio".**

Tabla 5.41 Ruta para la Investigación del Feminicidio.

Instancias de Procuración de Justicia	Ruta para Investigación de Feminicidios
Fiscalía General Aguascalientes	Inicio de la investigación con la declaración del denunciante o de la autoridad remitente. Dirección de la investigación: intervención del equipo de inspecciones oculares, solicitud de intervención de perito en química para rastreo hemático, inspección ocular y reconocimiento en el cadáver. Exploración médica complementaria en el cadáver: solicitud de intervención de Perito en Medicina Forense, práctica de un estudio de necropsia, comparecencia de testigos de identidad y declaración de testigos de hechos. El Fiscal requiere reconstrucción de los hechos y ejercicio de la acción penal. Realización de diligencias diversas para la investigación.
PGJ Baja California	Una vez que el Agente del Ministerio Público tiene conocimiento de hechos probablemente constitutivos del delito doloso en el cual pierda la vida una mujer, inmediatamente se inicia una carpeta de investigación por el delito de feminicidio. Se asigna la investigación a un agente investigador que cuenta con la capacitación en relación al hecho típico de feminicidio. Dicha carpeta de se asigna al fiscal

Instancias de Procuración de Justicia	Ruta para Investigación de Feminicidios
	especializado. Solicitud a las diversas agendas investigadoras de algún antecedente de denuncia de violencia contra la víctima. Determinación de la carpeta de investigación
PGJ Baja California Sur	No existe feminicidio en la entidad
Fiscalía General Chiapas	Inicio de la Carpeta de Investigación, a través de la Noticia Criminal. La Policía documentará la noticia del hecho, deberá ordenar al primer respondiente, la preservación del lugar de la investigación a través de cualquier medida que garantice ese propósito y actuará en conjunto con personal de servicias periciales. Localizar a testigos presenciales de los hechos que aporten datos para el esclarecimiento de los mismos, y reunir indicios que tengan el mismo objetivo, solicitando se dictamine cada uno de los indicios para obtener datos de prueba que puedan servir en juicio. Identificar al probable responsable de los hechos y en caso de contar con datos de prueba que permita acreditar la probabilidad que lo cometió, solicitar audiencia inicial. En audiencia inicial, se solicita la vinculación a proceso y se solicita la medida cautelar consistente en prisión preventiva oficiosa en casos de delitos de Homicidio y Feminicidio. En el plazo de investigación complementario se solicitan los datos de prueba que faltan por recabar o que dentro del propio plazo surjan nuevos indicios para incorporarlos en etapa intermedia. En la etapa de Juicio Oral, se realizan los alegatos correspondientes, se incorporan testigos y demás pruebas, y finalmente se solicita se sentencie al responsable, también solicitando se garantice la reparación del daño a las víctimas del delito.
Fiscalía General Chihuahua	Se recibe informe del radio operador. Se va a la escena del crimen. Se inician las investigaciones primero para identificar a la víctima y luego al imputado las primeras diligencias se realizan inmediatamente ya que se cuenta con 24hrs., para la identificación de la víctima y del imputado. Se traslada el cuerpo al SEMEFO donde se practica la necropsia de ley, y la que asiste el MP siguiendo en todo momento los protocolos se giran los oficios pertinentes. Se realiza investigación de campo. Se hace investigación de gabinete a fin de lograr la identificación del imputado ya identificado el imputado se realice su detención, ya sea en flagrancia, caso urgente a con orden de aprehensión. Se judicializa, se formaliza imputación y se vincula a proceso
Procuraduría General CIUDAD DE MÉXICO	Se recibe informe del radio operador. Se va a la escena del crimen. Se inician las investigaciones primero para identificar a la víctima y luego al imputado las primeras diligencias se realizan inmediatamente ya que se cuenta con 24hrs., para la identificación de la víctima y del imputado. Se traslada el cuerpo al SEMEFO donde se practica la necropsia de ley, y la que asiste el MP siguiendo en todo momento los protocolos se giran los oficios pertinentes. Se realiza investigación de campo. Se hace investigación de gabinete a fin de lograr la identificación del imputado ya identificado el imputado se realice su detención, ya sea en flagrancia, caso urgente o con orden de aprehensión. Se judicializa, se formaliza imputación y se vincula a proceso
Fiscalía General Durango	Noticia criminal. Traslado al lugar de los hechos. Observación, como fotografía, descubrimiento de evidencia. Embalaje. Traslado del cuerpo, evidencia y objetos personales de la víctima. Entrevistas y la investigación correspondiente. Antecedentes de la victima
Fiscalía General Guerrero	En toda muerte de mujer o niña, se aplica el protocolo para la identificación plena de la víctima. Recuperar y preservar el material probatorio. Identificar posibles testigos en relación al hecho. Determinar la causa, forma, lugar y momento de la muerte, así como cualquier otra práctica. Distinguir entre muerte natural, accidental, suicidio u homicidio.
PGJ Hidalgo	Una vez que el Ministerio Público tiene conocimiento de un hecho. Se inicia carpeta de investigación y se da aviso a la fiscalía. Se aplica el protocolo de feminicidio, conduce la investigación hasta la sentencia
Fiscalía General del Estado de México	1. Lugar de investigación; en el lugar de los hechos o del hallazgo se tiene que llevar a cabo las siguientes investigaciones; Traslado del equipo de servicios periciales al lugar de la investigación, Preservación y conservación, localización, fijación, colección, embalaje, sellado, rotulado y clasificado de indicios, Rastreo hemático, Envió de indicios a los laboratorios especializados, Levantamiento y traslado del cadáver al

Instancias de Procuración de Justicia	Ruta para Investigación de Feminicidios
	servicio médico forense. 2. Estudio del cadáver: Una vez hecho el traslado del cadáver del lugar de los hechos o del hallazgo al servicio médico forense, previo embalaje y protección de las manos para preservar indicios se inicia el examen del cadáver. 3. Identificación y búsqueda de indicios del probable autor o participe del delito.
PGJ de Michoacán	Desde que se tiene conocimiento de la noticia criminal, el agente del ministerio público se cerciora que los peritos realicen el procesamiento del lugar de intervención adecuadamente conforme al protocolo para intervención pericial para el delito de feminicidio, posteriormente todas las investigaciones derivadas del hecho se siguen bajo la perspectiva de género, para garantizar el acceso a la justicia de las victimas indirectas, así mismo se les brinda medidas de protección o bien se les canaliza a la comisión ejecutiva de víctimas o en su caso a la procuraduría del menor, hasta llegar a su judicialización
PGJ Nuevo León	Se realiza el informe delictuoso o noticia criminal. Se hace la investigación policial de campo. Se hace la investigación pericial de campo. Se realizan los distintos estudios periciales. Entrevista de testigos. Solicitud de diversa información, dependencias públicas o privadas. Canalizar a víctimas y/o defendidas y testigos a DOPAVIDET para brindarle toda la atención integral, refugio y otros
Fiscalía General Sinaloa	Cuando se tiene noticia criminal se constituye personal de la Dirección General de Servicios periciales a realizar las pruebas periciales correspondientes en el lugar de los hechos, de igual forma acude personal policial a realizar su trabajo de campo, e investigaciones correspondientes (inspecciones, entrevistas, recolección de indicios, etc.). Se realizan los dictámenes de necropsia, aplicando los protocolos para la investigación de delitos de homicidios dolosos de mujeres y feminicidio. Se recaban todos los indicios necesarios dentro de la Carpeta de Investigación. De existir suficientes elementos se procede a solicitar la orden de aprehensión, y en su oportunidad la audiencia inicial para formulación de imputación.
Fiscalía General Sonora	Conocimiento del hecho, Actuación del primer respondiente, Acordonamiento del lugar, Aseguramiento de evidencias del lugar. Recolección de Información, Verificación y validación de información, Generación de líneas de investigación. Solicitud de elaboración de dictamen, Formulación de teoría del caso. Todos aquellos pasos establecidos en el Protocolo de Actuación en la Investigación del Delito de Feminicidio con perspectiva de Género en el Estado de Sonora.
Fiscalía General Tabasco	A partir del conocimiento de la noticia criminal, se constituye al lugar de los hechos y/o hallazgo, policías de investigación, peritos criminalistas y médico legista. El fiscal del Ministerio Público es el encargado de dar inicio a la carpeta de Investigación y emitir los oficios correspondientes, apegándose a los lineamientos establecidos en el protocolo de feminicidio
PGJ Tamaulipas	No se cuenta con ningún lineamiento especial, se investiga de la misma manera que todos los delitos
Fiscalía General Veracruz	Se inicia Carpeta de Investigación con motivo de la noticia criminal que se recibe, inmediatamente se giran oficios a la policía ministerial para la investigación de los hechos delictivos, se giran diversos oficios a Servicios Periciales para que realicen los dictámenes periciales que se requieren, se dictan las medidas de protección a las víctimas indirectas, se da cumplimiento también a la norma 046, se brinda atención victimar, así como se señaló anteriormente se debe atender los diversos protocolos y acuerdos que se han emitido en relación a este delito (Ver acuerdo 11/2012)
Fiscalía General Yucatán	Noticia criminal de la femenina. Investigación con perspectiva de feminicidio.
PGJ Zacatecas	Se recibe la noticia criminal con lo cual se da inicio a la investigación correspondiente. El grupo interdisciplinario se presenta al lugar de los hechos o hallazgo. En dicho lugar se realizan las diligencias correspondientes. Entrevistas a posibles testigos, peritajes, levantamiento de evidencia e inicio de cadena de custodia, etc. Se brinda la atención psicológica o médica necesaria para las víctimas indirectas. Se emiten órdenes de protección a favor de las víctimas indirectas, de ser necesario. Se da continuidad a la investigación a fin de reunir los datos idóneos y suficientes para acreditar que existe un hecho que la ley señala como el de Feminicidio, así como la participación de una o

Instancias de Procuración de Justicia	Ruta para Investigación de Feminicidios
	más personas en su comisión. De identificarse a los probables y contar con los datos suficientes para señalarlos como participes en el hecho, se solicita la orden de aprehensión respectiva, para llevarlo o llevarlos ante la presencia del Juez de Control e iniciar su proceso penal.
PGR	Está previsto en el protocolo de investigación ministerial, policial y pericial con perspectiva de género para el delito de feminicidio, localizable en la normateca de la procuraduría general de la república en la página de internet www.pgr.gob.mx

Fuente: CNDH.

Las instancias de procuración de justicia siguientes no dieron ninguna de la información solicitada sobre la ruta para la investigación del feminicidio en 2016:

Tabla 5.42 Instancias de justicia que no dieron información sobre la ruta para la investigación del feminicidio en 2016.

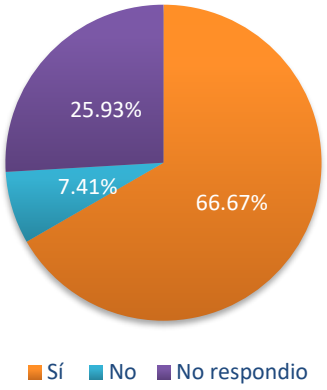
Instancia de Procuración de Justicia
Fiscalía General Campeche
PGJ Guanajuato
Fiscalía General Jalisco
Fiscalía General Querétaro
PGJ de San Luis Potosí
Fiscalía General Oaxaca
Fiscalía General Puebla

Fuente: CNDH.

- **Programa de formación y/o capacitación de los diferentes operadores de justicia, que garantice la especialización y acción frente a las diferentes formas de violencia extrema contra las mujeres, en particular mediante una formación que elimine de su actividad los estereotipos y prejuicios de género.**

El **66.67% (18 casos)** del total de las instancias de procuración de justicia indicaron que en su institución el personal asignado a la investigación de los delitos de feminicidio recibe capacitación con perspectiva de género, dos indicaron una respuesta negativa y siete no respondieron.

Gráfico 5.22 Porcentaje de instancias de justicia con programa de formación y/o capacitación de los diferentes operadores de justicia en 2016.



Fuente: CNDH.

A continuación, se presentan las respuestas de las diferentes instancias de procuración de justicia, respecto al programa de formación y/o capacitación de los operadores de justicia. De las instancias que afirmaron tener un programa de formación y capacitación, todas consideran a agentes ministeriales, peritos, personal de servicio de atención a víctimas y policías. Sin embargo, la FGJ de Jalisco no reportó información, así como la PGJ de Tamaulipas en cuanto al personal de servicios de atención a víctimas.

Tabla 5.43 Programa de formación y/o capacitación por Instancia de Procuración de Justicia.

Instancias de Procuración de Justicia	¿Cuenta con un programa de formación y/o capacitación?	¿La capacitación considera a…?			
		Agentes ministeriales	Peritos	Personal de servicios de atención a víctimas	Policías
Fiscalía General Aguascalientes	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
PGJ Baja California	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
PGJ Baja California Sur	No	-	-	-	-
Fiscalía General Chiapas	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Fiscalía General Chihuahua	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Procuraduría General CIUDAD DE MÉXICO	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Fiscalía General Durango	No	-	-	-	-
Fiscalía General Guerrero	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
PGJ Hidalgo	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Fiscalía General Jalisco	Sí	-	-	-	-
Fiscalía General del Estado de México	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
PGJ Nuevo León	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Fiscalía General Puebla	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

Instancias de Procuración de Justicia	¿Cuenta con un programa de formación y/o capacitación?	¿La capacitación considera a…?			
		Agentes ministeriales	Peritos	Personal de servicios de atención a víctimas	Policías
Fiscalía General Sinaloa	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Fiscalía General Sonora	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Fiscalía General Tabasco	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
PGJ Tamaulipas	Sí	Sí	Sí	-	Sí
Fiscalía General Veracruz	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Fiscalía General Yucatán	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
PGJ Zacatecas	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Sin respuesta	0	3	3	4	3

Fuente: CNDH.

Las instancias de procuración de justicia siguientes no dieron ninguna de la información solicitada sobre el programa de formación y/o capacitación en 2016:

Tabla 5.44 Instancias de justicia que no dieron información sobre el programa de formación y/o capacitación en 2016.

Instancia de Procuración de Justicia
Fiscalía General Campeche
PGJ Guanajuato
PGJ de Michoacán
Fiscalía General Querétaro
PGJ de San Luis Potosí
Fiscalía General Oaxaca
PGR

Fuente: CNDH.

5.4 Acciones para el Respeto de los Derechos de las Víctimas

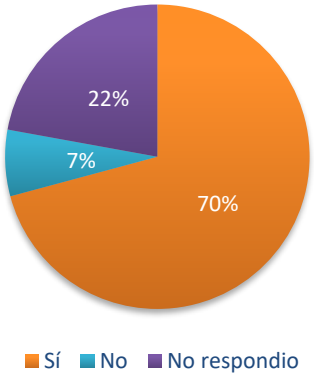
En este apartado se concentra la información relacionada con la protección y asistencia integral de las víctimas indirectas, así como lo relacionado con el sistema de registro y con la desagregación de la información. Elementos que guardan estrecha relación con el acceso a la justicia.

- **Protección y asistencia integral, de modo eficaz a los familiares de las víctimas de feminicidio, para garantizar el ejercicio de su derecho a la justicia, reparación del daño, garantía de NO repetición.**

El **70% (19 casos)** del total de las instancias de procuración de justicia indicaron que en su institución se ofrece protección y asistencia integral de modo eficaz a las y los familiares de las víctimas de feminicidio, para

garantizar el ejercicio de su derecho a la justicia, reparación del daño, garantía de NO repetición; dos instancias indicaron una respuesta negativa y seis no respondieron.

Gráfico 5.23 Porcentaje de instancias de justicia con protección y asistencia integral, de modo eficaz a los familiares de las víctimas de feminicidio en 2016.



Fuente: CNDH.

A continuación, se presentan las respuestas de las diferentes instancias de procuración de justicia, respecto a la forma de ofrecer la protección y asistencia integral a los familiares de las víctimas.

Tabla 5.45 Protección y asistencia integral por Instancia de procuración de justicia.

Instancias de Procuración de Justicia	¿Se ofrece protección y asistencia integral a familiares de las víctimas?	¿Cómo se ofrece esa protección?
Fiscalía General Aguascalientes	Sí	El Ministerio Público gira orden de protección. La Dirección de Servicios a Víctimas del Delito **ofrece atención psicológica, jurídica y económica a las víctimas y a sus familiares**. Posibilidad de canalización a otras dependencias para su atención. Realización de diligencias diversas para atención.
PGJ Baja California	Sí	**Proporcionar orientación y asesoría legal a las victimas u ofendidas del delito, informándoles sobre los derechos que en su favor establecen las disposiciones normativas aplicables.** Gestionar ante instituciones de salud púbica, se proporcione ayuda médica, estudios especializados urgentes, así coma apoyo psicológico, a las victimas u ofendidos del delito. **Asistir a las víctimas u ofendidos de delito cuando lo soliciten, desde el inicio de la investigación hasta sentencia definitiva.** Proporcionar al Procurador las medidas para proporcionar la atención médica Victimológica, psicológica o psiquiátrica de urgencia que se prestará por causa de lesiones, enfermedades a traumas emocionales provenientes de la comisión de un delito. Elaborar los estudios y dictámenes necesarios para proporcionar la orientación preventiva Victimológica. Elaborar programas especiales de atención y protección a víctimas, ofendidas, testigos y cualquier persona que encuentren en situación de riesgo o peligro coma consecuencia de su intervención en la investigación o en un proceso judicial. Recibir y dar curso a las solicitudes de atención y protección a las víctimas, ofendidos, testigos y cualquier persona que se

Instancias de Procuración de Justicia	¿Se ofrece protección y asistencia integral a familiares de las víctimas?	¿Cómo se ofrece esa protección?
		encuentren en situación de riesgo o peligro coma consecuencia de su intervención en la investigación o en un proceso judicial. Dar seguimiento e informar al órgano competente que hubiere solicitado la atención y protección sobre la necesidad de modificar o suprimir las medidas adoptadas
PGJ Baja California Sur	No	No hay antecedentes, sin embargo, el agente del Ministerio Público la realizará la Dirección de atención a víctimas del delito de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California Sur.
Fiscalía General Chiapas	Sí	Se solicita a la Fiscalía de Derechos Humanos la asistencia integral de las víctimas. Se solicita le asistan mediante un asesor jurídico. Se solicita al órgano Jurisdiccional las medidas respectivas. Se solicita al órgano Jurisdiccional las medidas cautelares de la persona imputada para la protección de la víctima. Se garantiza el acceso a la justicia de manera pronta y expedita. Se garantiza la reparación del daño dentro del procedimiento penal.
Fiscalía General Chihuahua	Sí	Se otorga apoyo **psicológico, asistencial, acompañamiento, gastos funerarios, se solicita la reparación del daño al igual que la**…
Procuraduría General CIUDAD DE MÉXICO	Sí	Brinda **atención integral y multidisciplinaria especializada a víctimas. Gestiona servicios funerarios gratuitos.** Tramita la solicitud de apoyo económico. Gestiones necesarias para la localización de familiares de la víctima. Tramites de hospedaje a favor de las víctimas. Gestión de transporte a sus lugares de origen. La compra de medicamentos, material de curación y de osteosíntesis y material ortopédico.
Fiscalía General Durango	No	-
Fiscalía General Guerrero	Sí	**Apoyo psicológico. Apoyo Médico. Asesoría legal. Se les brinda refugio temporal. Protección personal**
PGJ Hidalgo	Sí	A través de la Fiscalía para la Atención de Delitos de Género y de la Subprocuraduría de Derechos Humanos y Servicio a la Comunidad y en coordinación con la Procuraduría de la Defensa de Niñas y Niños, Adolescentes y la Familia del Estado de Hidalgo.
Fiscalía General Jalisco	Sí	Solicitando medidas de protección. **Solicitando apoyo psicológico. Solicitando asesores jurídicos.**
Fiscalía General del Estado de México	Sí	**Asesoría jurídica. Atención psicológica**. **Vigilancia en domicilio**. Asistencia de los cuerpos de seguridad pública.
PGJ de Michoacán	Sí	Primeramente, el ministerio público funge como su representante legal en todo lo que dure la etapa de investigación. **El ministerio público le brinda a las victimas indirectas (familiares) medidas de protección.** En su caso son canalizados a la comisión ejecutiva de atención a víctimas para apoyarlos en lo que necesiten (apoyo psicológico, jurídico, de seguridad). **Cuando existen menores de edad (hijos de las victimas) son canalizados a la Procuraduría del menor, quien como institución es su representante legal de los niños**. Una vez que la carpeta de investigación pasa a la etapa de judicialización, los agentes del ministerio público litigante son sus representantes, estos ante el juez confirman que una persona cometió el delito para que reciba una prisión condenatoria además de realizar la reparación del daño y así se garantice el ejercicio de su derecho a la justicia.
PGJ Nuevo León	Sí	La Dirección de Orientación, Protección y Apoyo a Víctimas de Delitos y Testigos es responsable de brindar la debida atención a víctimas y ofendidos de delitos y testigos, de conformidad con el artículo 43 del Reglamento de la Ley Orgánica de esta Institución, con un modelo de atención integral que de forma secuencial, interdisciplinaria e interinstitucional atiende a **TODAS las**

Instancias de Procuración de Justicia	¿Se ofrece protección y asistencia integral a familiares de las víctimas?	¿Cómo se ofrece esa protección?
		víctimas y ofendidos de delito y testigos proporcionándoles servicios especializados en las áreas de Trabajo Social, Legal, Psicología y Asesoría Victimológica. Atendiendo a la característica de interdisciplinariedad del modelo de atención integral, **los servicios especializados que se proporcionan a las víctimas de delitos y testigos son: De gestión social**: relativo a la gestión de los servicios de apoyo alimentario, médico, y la coordinación con instituciones externas para gestionar apoyos de traslado de un Estado a otro, así como la orientación, seguimiento, canalización interna o externa para complementar la atención. **Atención psicológica** con el objetivo de lograr el restablecimiento de la afectación emocional sufrida por la comisión del hecho delictivo, para crear en torno a las víctimas de delitos y testigos un ambiente de seguridad que les permita enfrentar los estragos del hecho delictivo. **Orientación y asesoría jurídica**. Apoyo que se brinda a las víctimas de delitos y testigos sobre los derechos que la ley consagra en su favor, facilitando el ejercicio del derecho que tiene de coadyuvar con el Ministerio Público, mediante acciones de seguimiento durante el proceso legal. **Atención médica**: comprendiendo ésta los servicios inmediatos y urgentes requeridos por las víctimas y los testigos en sus posibles daños o lesiones físicas, sufridas como consecuencia del hecho delictivo, incluyendo también los servicios de prevención y profilaxis, así como el apoyo y asistencia directa, información y referencia a otras instituciones para la complementación del servicio en un segundo o tercer nivel. **De protección y seguridad**: proporcionando refugio a víctimas, ofendidos y testigos, y sus menores hijas e hijos que se encuentren en situación de riesgo inminente, y requieran ser resguardados y protegidos, en un lugar seguro, digno y atendido por personal especializado. En ese sentido, con el objeto de fortalecer los mecanismos de coordinación para la protección y seguridad de las mujeres, niños, niñas y adolescentes víctimas de delitos, el veintiocho de junio de 2016 se firmó Convenio de Colaboración entre la Procuraduría General de Justicia del Estado y Alternativas Pacificas, A.C. Atención educacional y lúdica: brindado ciudadanos y atención pedagógica a niñas y niños con calidad de víctimas de violencia o testigos de la misma, así como de los hijos/as de las víctimas y testigos tendiente a contribuir a su desarrollo integral.
Fiscalía General Puebla	Sí	Se proporcionan los servicios de asesoría jurídica acompañamiento, asesoría, orientación, asistencia, representación**. Atención médica. Atención psicológica. Atención en materia de trabajo social. Canalización** a instituciones para su atención integral. La ayuda que proceda conforme a la ley estatal y ley general de víctimas. La legislación específica y aplicable.
Fiscalía General Sinaloa	Sí	Se les acoge a las medidas de protección previstas en el artículo 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales, y las previstas en la Ley (General y Local) de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, **como son protección física y de seguridad, vía rondines o con presencia policial, restricción de agresor para con las víctimas.** Se remite a refugio o albergue a las víctimas de ser necesario. **Se les da asesoría jurídica, atención médica y psicológica, así como pago de gastos funerarios.** Cabe apreciar que con motivo de la reforma del 3 de enero de 2017 a la Ley General de Víctimas y particularmente a lo dispuesto en el Transitorio Décimo Cuarto, al no existir aún en Sinaloa una Comisión Estatal Ejecutiva de Atención a Víctimas, el día 23 de junio de 2017 se publicó en el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa" Acuerdo por el que se delegan facultades al Subsecretario de Asuntos Jurídicos y al Director de Derechos Humanos de la Secretaría General de Gobierno. De

Instancias de Procuración de Justicia	¿Se ofrece protección y asistencia integral a familiares de las víctimas?	¿Cómo se ofrece esa protección?
		ahí que para lo que corresponde a la atención a víctimas delitos, se les canaliza a las referidas áreas competentes de la Secretaría General del Estado de Sinaloa; sin embargo, hay ciertos servicios que se siguen proporcionando por la hoy Fiscalía al encontrarnos en esta fase de transición.
Fiscalía General Sonora	Sí	Se le designa un asesor jurídico a la víctima, quien brinda información de sus derechos y demás asesoría jurídica requerida por las víctimas. El asesor jurídico solicita al Ministerio Público, las órdenes de protección y/o medidas cautelares que requiere la víctima. **El asesor jurídico gestiona, conforme a la normatividad aplicable, lo necesario para que se garantice o se cubra la reparación del daño, a las victimas u ofendidas del delito. Los profesionales de psicología brindan atención psicológica a la víctima, realizan la valoración del riesgo de la misma y recomienda a las autoridades competentes, la emisión de las medidas cautelares o de protección correspondiente en caso de que la vida, libertad, integridad física o psicológica de la víctima se encuentren en riesgo inminente.** Los profesionales de la Dirección General de Atención a Víctimas del Delito y Asesoría Jurídica realizan el acompañamiento de las víctimas a las diligencias que requieran durante todo el procedimiento penal. Asimismo, cuando la víctima es menor de edad. Estableciendo coordinación con las instituciones de salud correspondientes para tramitar las medidas necesarias para que las victimas reciban, cuando así lo soliciten o requieran, la atención médica, psicológica y psiquiátrica de urgencia y especializada. Coordinándose con las autoridades e instituciones competentes para proporcionar cuando así lo solicite la victima u ofendido, testigos y en general otros sujetos que se encuentren en riesgo a causa del delito, las medidas de atención, protección y asistencia que señale la normatividad aplicable. De igual modo, a través de la recepción del caso en el Centro de Justicia para la Mujer se ofrecen los servicios de atención independientemente de la toma de denuncia como parte de la ruta de atención y por el personal multidisciplinario del centro de Atención a Víctimas.
Fiscalía General Tabasco	Sí	A través de las medidas de protección establecidos en el artículo 137 CNPP, a favor de las víctimas, así como sus familiares. Asignación de asesor jurídico público de no contar particular. **Asignación de psicólogo victimar para contención de crisis. Valoración psicológica para determinar afectación emocional. Canalización a hospitales.**
PGJ Tamaulipas	Sí	Esta institución se basa en el artículo 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales, **como con los demás delitos, a efecto de aplicar medidas de protección a las víctimas u ofendidos.** Asimismo, está institución mantiene una coordinación estrecha con el instituto de Atención a Víctimas del Estado, dependiente de la Secretaría General de Gobierno, a fin de que las personas víctimas de delito sean asesoradas debidamente
Fiscalía General Veracruz	Sí	Los familiares de las víctimas tienen derecho a ser auxiliados por el Centro Estatal de Atención a Víctimas y/o por las instancias públicas o privadas que este determine. Todas las víctimas sobre todo de violación, violencia familiar, violencia de género, feminicidio, pederastia, abuso sexual a menores de edad y en general de agresiones a mujeres requieren de atención especial y de confiabilidad, **a fin de evitar hacer público su caso y con ello la revictimización. Se notifica a las víctimas indirectas o directas dentro de actuaciones las medidas de protección a que tienen derecho, así como, se les hace del conocimiento que tienen derecho a que se les repare el daño causado, que constitucionalmente les corresponde**

Instancias de Procuración de Justicia	¿Se ofrece protección y asistencia integral a familiares de las víctimas?	¿Cómo se ofrece esa protección?
Fiscalía General Yucatán	Sí	Proporcionar a las víctimas del delito, la atención integral **de asesoría psicológica y trabajo social,** así como aplicar **las medidas de protección cautelares para salvaguardar su seguridad física, psicológica, patronal y familiar,** desde que se inicie la Carpeta de Investigación hasta antes del desahogo de la audiencia de juicio oral
PGJ Zacatecas	Sí	Se imponen medidas de protección, en el Centro se ofrece asistencia integral a las víctimas indirectas de los feminicidios. Se les asigna Asesor Jurídico para que a la par del Ministerio Público la represente y asesore. Se les registra en un fondo económico del Estado para que **la víctima pueda recibir la reparación del daño, de ser el caso. Existe un grupo interdisciplinario en el Centro de Justicia para las mujeres quienes apoyan en todos los aspectos a las víctimas indirectas.**
Sin respuesta	0	1

Fuente: CNDH.

Aquellas instancias que ofrecen protección proporcionan diversos servicios especializados, así como medidas de protección y reparación de daños. En cuanto a servicios ofrecen atención psicológica y médica, orientación y asesoría jurídica y de seguridad para las víctimas indirectas, familiares y testigos. Por otro lado, con respecto a las medidas de protección comprenden desde refugios, rondines o patrullar el domicilio, etcétera.

Las instancias de procuración de justicia siguientes no dieron ninguna información solicitada sobre la protección y asistencia integral a familiares de las víctimas en 2016:

Tabla 5.46 Instancias de justicia que no dieron información sobre la protección y asistencia integral a familiares de las víctimas en 2016.

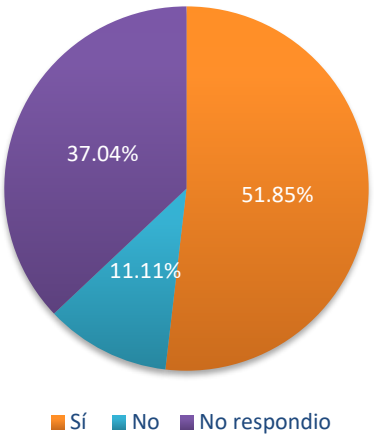
Instancia de Procuración de Justicia
Fiscalía General Campeche
PGJ Guanajuato
Fiscalía General Querétaro
PGJ de San Luis Potosí
Fiscalía General Oaxaca
PGR

Fuente: CNDH.

❖ Generación de un sistema de registro y estadística específicos de los casos de feminicidio

El **51.85% (14 casos)** del total de las instancias de procuración de justicia indicaron que en su institución se generó un sistema de registro y estadística específicos de los casos de feminicidio; tres indicaron una respuesta negativa y 10 no respondieron.

Gráfico 5.24 Instancias con sistema de registro y estadística específicos de los casos de feminicidios.



Fuente: CNDH.

A continuación, se presentan las respuestas de las diferentes instancias de procuración de justicia, respecto a la generación de un sistema de registro y estadística, y todo su funcionamiento.

Tabla 5.47 Sistema de registro y estadística por Instancia de procuración de justicia.

Instancias de Procuración de Justicia	¿Generó sistema de registro y estadística?	¿Cómo se recoge y registra la información?
Fiscalía General Aguascalientes	Sí	Existe un **Sistema de informática** que captura en automático el inicio de cada carpeta de investigación, entre los que se encuentran los datos específicos de la estadística que se Lleva en la Dirección General de Tecnologías de Información y Comunicaciones de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes.
PGJ Baja California	No	-
PGJ Baja California Sur	Sí	El **Sistema de captura de denuncias** permite identificar el tipo de delito y el género de la víctima para generar reportes estadísticos.
Fiscalía General Chiapas	Sí	A través del **Sistema Estadístico web**, se recogen todos los datos de inicio de carpetas de investigación por diversos delitos. En dicho sistema se agregan los datos de la víctima, imputado, lugar de los hechos, síntesis de los hechos entre otros. Dichos datos son ingresados por el Fiscal de Ministerio Público investigador. Se van actualizando conforme las actuaciones del mismo
Fiscalía General Chihuahua	Sí	Se recibe y atiende a la persona. Se registra en el **sistema.** Se giran los oficios correspondientes. Se registra toda actuación que se realice, hasta llegar a su conclusión
Procuraduría General CIUDAD DE MÉXICO	Sí	Los ministerios Públicos registran información de las denuncias en el **Sistema de interoperabilidad de actuaciones Procedimentales**. La Agencia Especializada en Atención e Investigación del delito de Feminicidio **determina las carpetas de investigación de dicho delito y las envía a la dirección general de política y estadística criminal**. La Subprocuraduría de desconcentradas de igual manera envía las carpetas de investigación determinadas como **Feminicidio a la Dirección General de Política y Estadística Criminal**. La Subprocuraduría de Procesos reporta mensualmente los casos determinados como feminicidio, al momento de la consignación y proceso. La dirección General de Política y Estadística Criminal se

Instancias de Procuración de Justicia	¿Generó sistema de registro y estadística?	¿Cómo se recoge y registra la información?
		encarga de concentrar mes a mes la investigación estadística del delito de feminicidio para posteriormente generar reportes.
Fiscalía General Durango	No	-
PGJ Guanajuato	Sí	En el Estado de Guanajuato se cuenta con el **Banco Estatal de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (Banco), el cual, precisamente se erige como la red estatal de información sobre casos de violencia contra las Mujeres.** Bajo ese tenor, dicho instrumento de consulta y análisis se integra con base en la información que recolectan y reportan las Instituciones Públicas y Privadas, Estatales o Municipales con competencia en la materia, de conformidad con las atribuciones y responsabilidades que les han sido fincadas en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia pare el Estado de Guanajuato, y su Reglamento, así como en las políticas emitidas por parte de los organismos competentes. Los datos contenidos en dicho Banco, de acuerdo con lo establecido en la normatividad en la materia, son considerados oficiales en el Estado, mismo que alimenta a sus homólogos a nivel nacional, internacional, redes o cualquier organismo que solicite información cobra la materia de violencia contra las Mujeres en el Estado. De conformidad con lo previsto en la citada Ley de Acceso, así como en su Reglamento, el Banco Estatal de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres, es establecido por el Consejo Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en el Estado de Guanajuato, correspondiéndole, de manera específica, el manejo, organización y dirección, a la PGJ. En tal orden de ideas, se publica semestralmente la información general y estadística sobre los casos de violencia contra las Mujeres en el Estado, en dicho sistema del Banco, lo cual puede consultarse en la liga: https://portal.pgjguanajuato.gob.mx/PortalWebEstatal/Banco/Formularios/index.aspx De igual manera, es importante destacar que dicho Banco de Datos cuenta con un **apartado público en el que se registran los delitos cometidos en contra de Mujeres,** que incluye la clasificación de los hechos de los que tenga conocimiento, lugar de ocurrencia y lugar de hallazgo de los cuerpos en su caso: características socio demográficas de las víctimas y del sujeto activo, especificando su tipología, relación entre el sujeto activo y pasivo, móviles, consignación a imputación, sanción, reparación del daño e índices de incidencia. **Dicho registro sirve como base pare la definición políticas públicas en materia de prevención del delito, procuración e impartición de justicia.**
Fiscalía General Guerrero	Sí	Las agencias de investigación del Ministerio Público en el Estado, envían la información. Se registra **un banco** , tanto en la Fiscalía como en la Dirección de Tecnologías de la Información
PGJ Hidalgo	Sí	Se registra en una **base de datos** al interior de la Fiscalía para la Atención de Delitos de Género
PGJ de Michoacán	Sí	La institución creo una **base de datos** donde se registra cada uno de los eventos que se tiene por **el delito de homicidio doloso** desde el año 2006. En el año 2014 que es cuando se adiciona al código penal del estado de Michoacán el artículo referente al delito de feminicidio, se realizó un estudio de los hechos de cada uno de los eventos, encuadrándolos en alguna de las fracciones de este delito haciendo una reclasificación de algunos delitos de homicidios a feminicidio. La base de datos que se tiene en esta unidad se concentra información de los

Instancias de Procuración de Justicia	¿Generó sistema de registro y estadística?	¿Cómo se recoge y registra la información?
		eventos a nivel estatal, teniendo una persona a cargo a fin de capturar la información y a su vez teniendo un enlace en cada una de las regiones con las que cuenta el estado (07) para que estos proporcionen los datos que se requieren en cada uno de los rubros.
PGJ Nuevo León	Sí	La información la capturan en el **CODE (Sistema Penal Acusatorio).** El remite la unidad de investigación (Sistema Penal Acusatorio). Se contabiliza en la incidencia delictiva.
Fiscalía General Sinaloa	Sí	Se cuenta con un Sistema informático que contiene toda la información desagregada de los datos de las mujeres víctimas de delito. Esta información se registra en **la base de un sistema que puede ser consultado en la Página web** de la Fiscalía General del Estado
Fiscalía General Sonora	Sí	A través del registro inicial en el Centro de Justicia para la Mujer. A través del registro en el **sistema SIGI** de las Agendas del Ministerio Público.
PGJ Tamaulipas	No	-
Fiscalía General Yucatán	Sí	Se lleva un **reporte de los casos de homicidios dolosos y feminicidios**
PGJ Zacatecas	Sí	Una vez que se tienen los datos de los hechos y de la víctima, por lo menos, se integra al sistema **Plataforma Integral de Expedientes (PIE por sus siglas**). En la pestaña **Expedientes de Mujeres dentro de la plataforma del PIE** se llenan diversos campos. Se describe el hecho, se llenan los datos de la víctima, se anota la causa de muerte, si la víctima contaba con medida de protección o no, así como el estado que guarda la carpeta de investigación; los datos de imputado si se tienen y la relación que se tenía entre víctima y victimario
Sin respuesta	0	3

Fuente: CNDH.

Al momento de preguntar por la forma de recolección y registro de la información, de las 14 instancias de procuración de justicia que informan haber generado un sistema de registro y estadística específicos de los casos de feminicidio, únicamente en los casos de Guanajuato y de la CIUDAD DE MÉXICO reportan específicamente contar con el registro para casos de violencia contra las mujeres:

- PGJ de CIUDAD DE MÉXICO: Reporta mensualmente los casos determinado como feminicidios, al momento de la consignación y proceso y se generan reportes.
- PGJ de Guanajuato: Banco Estatal de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (Banco), red estatal de información sobre casos de violencia contra las mujeres.

Las instancias de procuración de justicia siguientes no dieron ninguna información solicitada sobre la generación de un sistema de registro y estadística específicos de los casos de feminicidio en 2016:

Tabla 5.48 Instancias de justicia que no dieron información sobre la generación de un sistema de registro y estadística específicos de los casos de feminicidio en 2016.

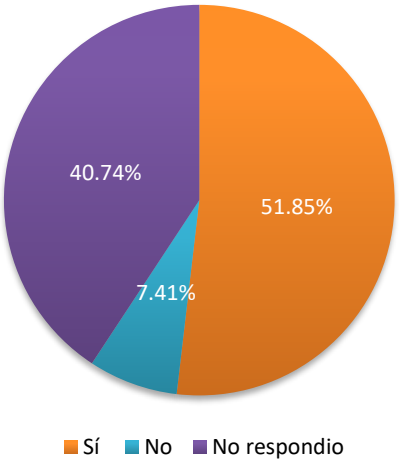
Instancia de Procuración de Justicia
Fiscalía General Campeche
Fiscalía General Jalisco
Fiscalía General del Estado de México
Fiscalía General Oaxaca
Fiscalía General Querétaro
PGJ de San Luis Potosí
Fiscalía General Puebla
Fiscalía General Tabasco
Fiscalía General Veracruz
PGR

Fuente: CNDH.

❖ Registro de casos

El **51.85% (14 casos)** de las instancias de procuración de justicia que cuentan con un sistema de registro indicaron que tienen la información desagregada de feminicidio, dos instancias indicaron no tenerla desagregada y 11 no reportaron información al respecto.

Gráfico 5.25 Porcentaje de instancias de justicia que declaran contar con la información desagregada de feminicidio.



Fuente: CNDH[189]

[189] 16/27 (11 casos de no respuesta)

A continuación, se presenta la información sobre la instancia o unidad, la fecha y el tipo de información desagregada. En cuanto a la fecha de inicio desde que se cuenta con la información desagregada, únicamente seis instancias de procuración de justicia la señalaron.

Tabla 5.49 Detalles sobre la forma en que desagregan su información desagregada cada instancia de procuración de justicia.

Instancias de Procuración de Justicia	¿Se tiene desagregada la información?	¿Quién tiene la función de desagregar la información?	¿Desde qué fecha se cuenta con la información desagregada?	¿Qué tipo de información se tiene desagregada?
Fiscalía General Aguascalientes	Sí	La fiscalía especializada que conoce del asunto.	01/01/1997	Numero de averiguación previa o carpeta de investigación, nombre y domicilio de la víctima, ofendido, delito, fecha, sexo y lugar de los hechos, denunciante y denunciado.
PGJ Baja California	No	-	-	-
PGJ Baja California Sur	No	-	-	-
Fiscalía General Chiapas	Sí	La Dirección de Tecnologías de la Información y Estadísticas	01/01/2011	Por población, Edad, sexo, municipio, causa de muerte y año
Fiscalía General Chihuahua	Sí	El sistema	01/01/2012	Por expediente, víctima, delito, resolución, período de tiempo
Procuraduría General CIUDAD DE MÉXICO	Sí	El ministerio publico	27/07/2011	Año de la averiguación previa o carpeta de investigación. Mes de averiguación previa o carpeta de investigación. Delegación de la averiguación previa o carpeta de investigación. Edad de la victima
Fiscalía General Durango	Sí	Unidad Especializada en Delitos contra la vida y la integridad corporal	01/01/2010	Homicidios, Feminicidios
PGJ Guanajuato	Sí	La PGJ tiene a su cargo la administración del Banco de Datos. En tal virtud, se procesan los registros almacenados dentro de la plataforma, elaborando las Gráficos para su publicación mismas que fueron aprobadas en el pleno del Consejo Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.	-	Lugar de hallazgo del cuerpo, Feminicidios esclarecidos, Edad víctima, Escolaridad, Edad del agresor, escolaridad, relación entre sujeto activo-pasivo, Móviles
Fiscalía General Guerrero	Sí	En el Centro de Justicia para Mujeres en Chilpancingo Guerrero	-	Datos generales de la víctima. Las circunstancias en particular de cada caso

Instancias de Procuración de Justicia	¿Se tiene desagregada la información?	¿Quién tiene la función de desagregar la información?	¿Desde qué fecha se cuenta con la información desagregada?	¿Qué tipo de información se tiene desagregada?
PGJ Hidalgo	Sí	La fiscalía para la Atención de Delitos de Género	-	Datos del hecho. Datos generales de la víctima. Datos Generales del imputado
PGJ de Michoacán	Sí	La Dirección de la Unidad de Atención Especial en Atención de Delitos de Homicidio cometidos en Agravio de la Mujer	-	Numero único de caso y/o averiguación previa: Penal, fecha de los hechos, Nombre de la víctima, Municipio de los hechos, Fiscalía a la que corresponde los hechos. Delito, Diligencias realizadas (necropsias practicada, dictámenes químicos, acusa de muerte). Número de víctimas, Lugar de hechos, Móvil, Nombre del presunto, Status del expediente
PGJ Nuevo León	Sí	Se obtiene del Sistema Penal Acusatorio	-	Municipio, Colonia, Delito. Fecha hechos, Calle, Hora. Fecha Apertura y Tipo de lugar
Fiscalía General Sinaloa	Sí	El encargado de la Coordinación de Informática de la Fiscalía General del Estado	-	Mujeres víctimas, sus edades, estudios, estado civil, de igual forma si tienen hijos, número de hijos, tipo de vivienda, servicios médicos con lo que cuenta, tipo de violencia que sufrió, la relación que tiene con la persona que la agredió, si está embarazada, forma de comisión del delito, el lugar donde ocurrió etc.
Fiscalía General Sonora	Sí	La Dirección de Tecnologías de la Información y Comunicación	-	Delito Feminicidio, fracción, Grupos de edad, Municipio, fecha
Fiscalía General Yucatán	Sí	Dirección de Informática y Estadísticas	01/01/2014	Por año, Por Municipio
PGJ Zacatecas	Sí	-	-	-
Sin respuesta	0	3	10	3

Fuente: CNDH.

Por un lado, las instancias encargadas de desagregar la información que fueron reportadas no son todas instituciones especializadas en asuntos de violencias contra las mujeres, solamente de las siguientes instancias señalan unidades específicas: PGJ de Michoacán e Hidalgo, y la FGJ de Guerrero y Durango.

Por otro lado, el *Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género* recomienda para el registro de información que las bases de datos y demás registros administrativos y judiciales incluyan información que permita caracterizar de forma definitiva cuando se trata de un feminicidio, teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

- Características de la víctima, edad, sexo (incluyendo la posibilidad de registrar la orientación sexual y la identidad de género), lugar de procedencia, nivel educativo, perfil socioeconómico;
- Relación de la víctima con el presunto victimario (pareja o ex pareja, familia, conocido u otro);
- Las características del victimario, edad, entre otras;
- Las características del delito, forma y medio utilizado;
- Lugar de ocurrencia, dentro o fuera de la casa;
- Daños sufridos como consecuencia de la muerte de la mujer, y de ser posible, otras consecuencias o nuevas manifestaciones de violencia relacionadas con la muerte de la víctima directa.

No obstante, de la información aportada por las instancias, ninguna completa todos los requisitos necesarios para el registro adecuado de los feminicidios, aunque se pueden advertir esfuerzos en este rubro.

Las instancias de procuración de justicia siguientes no dieron ninguna información solicitada sobre su información desagregada:

Tabla 5.50 Instancias de justicia que no dieron información sobre información desagregada en 2016.

Instancia de Procuración de Justicia
Fiscalía General Campeche
Fiscalía General Jalisco
Fiscalía General del Estado de México
Fiscalía General Oaxaca
Fiscalía General Querétaro
PGJ de San Luis Potosí
Fiscalía General Puebla
Fiscalía General Tabasco
Fiscalía General Veracruz
PGR
PGJ Tamaulipas

Fuente: CNDH.

5.5 Acciones sobre casos de Mujeres Desaparecidas

En este apartado se concentra la información relacionada con los casos de mujeres desaparecidas, así como lo relacionado con el sistema de información estadística, la capacitación al personal designado, la página web con el registro, los bancos de datos genéticos y los mecanismos para la búsqueda inmediata. Estos son elementos que guardan estrecha relación con el acceso a la justicia para mujeres y niñas desaparecidas y sus familiares.

❖ Reportes de desapariciones de mujeres en el 2016

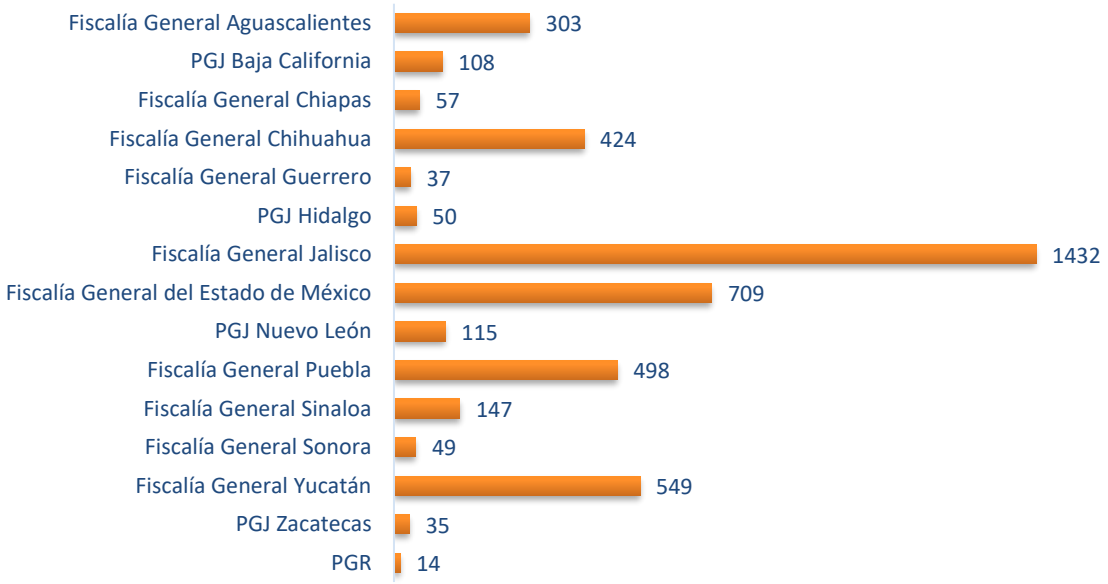
Con base en la información recopilada, se identificó un total de **4,527 mujeres desaparecidas en el 2016 en México.** De las 27 instancias de procuración de justicia, 12 de ellas no reportaron información de mujeres desaparecidas en 2016, éstas son:

Tabla 5.51 Instituciones de procuración de justicia que no reportaron información sobre mujeres desaparecidas

1. PGJ Baja California Sur **2.** Fiscalía General Campeche **3.** Procuraduría General de la Ciudad de México **4.** Fiscalía General Durango **5.** PGJ Guanajuato **6.** PGJ de Michoacán	**7.** Fiscalía General Oaxaca **8.** Fiscalía General Querétaro **9.** PGJ de San Luis Potosí **10.** Fiscalía General Tabasco **11.** PGJ Tamaulipas **12.** Fiscalía General Veracruz

Las entidades reportan la desaparición de mujeres de la siguiente manera:

Gráfico 5.26 Mujeres Desaparecidas en 2016 por Instancia de procuración de justicia



Fuentes: CNDH.[190]

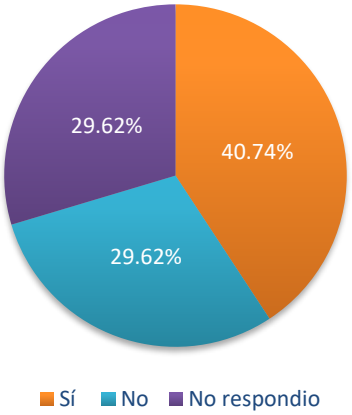
[190] 15/27 (12 casos de no respuesta)

Como se observa, resulta preocupante el número de mujeres desaparecidas en Jalisco, Estado de México Yucatán, Puebla y Chihuahua, de manera específica.

- **Relación entre los casos de mujeres desaparecidas con otros delitos como la trata de personas, homicidio, privación ilegal de la libertad, entre otros.**

El **40.74%** de las instancias de procuración de justicia reportaron haber identificado relación entre los casos de mujeres desaparecidas con otros delitos.

Gráfico 5.27 Porcentaje de instancias de justicia que identificaron una relación entre mujeres desaparecidas y otros delitos.



Fuentes: CNDH.[191]

En la siguiente tabla se muestra qué instancias de procuración de justicias indicaron haber encontrado relación entre las desapariciones de mujeres y otros delitos, así como explícitamente con qué delitos se vinculan. El delito con el cual se reportó más relación con **la desaparición de mujeres fue el homicidio**.

Tabla 5.52 Relación entre mujeres desaparecidos y otros delitos por Instancias de procuración de justicia.

Instancias de Procuración de Justicia	¿Relación entre mujeres desaparecidas con otros delitos?	Trata de Personas	Homicidio	Privación ilegal de libertad	Otro	¿Cuál?
Fiscalía General Aguascalientes	Sí	No	Sí	No	No	-
PGJ Baja California	Sí	-	Sí	-	-	-
Fiscalía General Chiapas	Sí	-	-	-	Sí	1 feminicidio
Fiscalía General Chihuahua	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Delitos de género, violencia, sexuales

[191] 18/27 (9 casos de no respuesta)

Instancias de Procuración de Justicia	¿Relación entre mujeres desaparecidas con otros delitos?	Trata de Personas	Homicidio	Privación ilegal de libertad	Otro	¿Cuál?
Procuraduría General CIUDAD DE MÉXICO	Sí	Sí	Sí	Sí	-	-
Fiscalía General Guerrero	No	-	-	-	-	-
PGJ Hidalgo	No	-	-	-	-	-
Fiscalía General Jalisco	Sí	Sí	Sí	-	Sí	Feminicidio
Fiscalía General del Estado de México	No	-	-	-	-	-
PGJ Nuevo León	Sí	-	Sí	Sí	-	-
Fiscalía General Puebla	No	-	-	-	-	-
Fiscalía General Querétaro	No	-	-	-	-	-
Fiscalía General Sinaloa	Sí	No	Sí	Sí	No	-
Fiscalía General Sonora	No	-	-	-	-	-
Fiscalía General Tabasco	No	-	-	-	-	-
Fiscalía General Veracruz	No	No	No	No	No	-
Fiscalía General Yucatán	Sí	No	No	No	Sí	Violencia familiar
PGJ Zacatecas	Sí	No	No	Sí	Sí	Violencia familiar y feminicidio
PGR	Sí	-	-	Sí	-	-
Sin respuesta	8	11	9	10	11	14

Fuente: CNDH.

Las instancias que informaron no haber encontrado relación entre las desapariciones de mujeres y otros delitos son las siguientes: la PGJ de Hidalgo y las FGJ de Guerrero, Estado de México, Querétaro, Puebla, Sonora, Tabasco y Veracruz.

Las instancias de procuración de justicia siguientes no dieron ninguna información solicitada sobre la relación entre los casos de mujeres desaparecidas con otros delitos:

Tabla 5.53 Instancias de justicia que no dieron información sobre la relación entre los casos de mujeres desaparecidas con otros delitos en 2016.

Instancia de Procuración de Justicia
PGJ Baja California Sur
Fiscalía General Campeche
Fiscalía General Durango
PGJ de Guanajuato
PGJ de Michoacán
Fiscalía General Oaxaca
PGJ de San Luis Potosí
PGJ de Tamaulipas

Fuente: CNDH.

❖ Información estadística de mujeres desaparecidas.

De las 17 instancias de procuración de justicia que indican contar con estadísticas sobre las mujeres desaparecidas, 16 de ellas reportan solamente lo siguiente en su base de datos:

- Número de mujeres reportadas
- Datos y lugar de las mujeres desaparecidas
- Número de mujeres localizadas
- Número de mujeres no localizadas.

Tabla 5.54 Información estadística sobre mujeres desaparecida por Instancia de procuración de justicia.

Instancias de Procuración de Justicia	Información estadística sobre mujeres desaparecidas
Fiscalía General Aguascalientes	Localizadas 297. No localizadas 6
PGJ Baja California	9 en Mexicali. 92 en Tijuana. 7 en Ensenada. 11 en Rosarito [no específica si fueron localizadas]
Fiscalía General Chiapas	Localizadas 46. No localizadas 11
Fiscalía General Chihuahua	No se reportó información sobre este rubro.
Procuraduría General CIUDAD DE MÉXICO	Reportadas 1213. Localizadas 951. No localizadas 262
PGJ Guanajuato	Primeramente, cabe referir que si bien la no localización de una persona no implica necesariamente la comisión de una conducta delictiva, esta PGJ, bajo el compromiso social y principios que le son propios, y en cumplimiento al mandato constitucional y a las disposiciones legales que de ella emanan en el marco de la investigación de hechos que puedan constituir ilícitos penales, atiende los casos de referencia y, en este sentido, las carpetas de investigación (y en su momento las averiguaciones previas), se inician en todos los casos para dar el seguimiento conducente. A mayor detalle, se reitera que está PGJ cuenta con un mecanismo con base en el cual se implementan diligencias ministeriales para atención de los casos de No localización de Mujeres, desarrollando, actividades a fin del esclarecimiento de dicha circunstancia, como por ejemplo**: la inmediatez en el inicio de la carpeta de investigación**, la determinación del contexto social y cultural de la persona, la difusión de su fotografía y retrato hablado, el aviso a las representaciones diplomáticas y demás instancias tratándose de Mujeres No Localizadas de nacionalidad extranjera, la visita al domicilio de la persona reportada como No localizada o la ubicación inmediata de testigos, y de ser necesario la emisión de Alertas de búsqueda y localización, entre otras actuaciones de análoga envergadura, todo con la finalidad de salvaguardar el bienestar de las Mujeres No Localizadas y gozar de mayores condiciones para su adecuada localización. Adicionalmente, es de referir que con la participación y bajo la plena interacción de las Instituciones públicas de Guanajuato, se opera el Programa Alerta Amber en nuestro Estado con la finalidad de procurar una vida libre de violencia para niñas, niños y adolescentes, con base en lo cual se atiende de manera inmediata y adecuada, mediante procedimientos homologados, las denuncias por extravío, sustracción, desaparición o secuestro, emitiendo la Alerta respectiva para su búsqueda y localización. El programa aludido, se encarga por ser un mecanismo de amplio alcance social, para búsqueda y localización de niñas, niños y adolescentes, en el que se conjugan esfuerzos de instituciones públicas de los distintos órdenes de gobierno, así como de la sociedad civil, el sector empresarial y los medios de comunicación, a fin de generar

Instancias de Procuración de Justicia	Información estadística sobre mujeres desaparecidas
	esquemas de atención pronta y oportuna ante escenarios objetivos de vulnerabilidad y peligro para los menores, en donde pueda encontrarse en riesgo su bienestar, su desarrollo o bien, existir una amenaza real e inminente de que éstos sean víctimas de ciertos delitos o que se trastoquen sus Derechos Humanos. Para dicho programa a su vez fue constituido mediante el Derecho Gubernativo 28, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, Número 73, Segunda Parte, de fecha 7 de mayo de 2013, el Comité Estatal para su implementación y operación.
Fiscalía General Guerrero	Localizadas 165. Iniciadas 156
PGJ Hidalgo	No se reportó información sobre este rubro.
Fiscalía General Jalisco	No se reportó información sobre este rubro.
Fiscalía General del Estado de México	Acambay 1, Acolman 4, Almoloya de Alquisiras 1, Almoloya de Juárez 10, Amecameca 2, Apaxco 2, Atenco 7, Atizapán de Zaragoza 11, Atlacomulco 2, Calimaya 1, Chalco 18, Chapa de Mota 1, Chicoloapan 17, Chinconcua de Juárez 1, Chilmahuacán 41, Coacalco de Berriozabal 9, Coatepec Harinas 4, Coyotepec 3, Cuautitlán Izcalli 30, Cuautitlán México 11, Donato Guerra 1, Ecatepec de Morelos 49, El Oro 2, Emiliano Zapata 1, Huehuetoca 12, Hueypoxtla 1, Huixquilucan 4, Ixtapaluca 24, Ixtapan de la sal 3, Ixtlahuaca 3, Jilotepec 3, Jiquipilco 1, Lerma de Villada 7, Los Reyes la Paz 18, Melchor Ocampo 3, Metepec 10, Naucalpan de Juárez 16, Nezahualcóyotl 91, Nicolás Romero 3, Ocoyoacac 5, Otumba 1, Otzoloapan 1, Papalotla 1, San Bartolo Morelos 1, San Felipe del Progreso 5, San José del Rincón 1, San Mateo Atenco 2, Santiago Tianguistenco 4, Tecámac 18, Tejupilco 7, Temascalcingo 8, Temascaltepec 1, Temoaya 6, Tenancingo 14, Tenango del Valle 3, Teoloyucan 1, Teotihuacán 1, Tepetlaoxtoc 2, Tepotzotlán 3, Texcalitlán 2, Texcoco17, Tezoyuca 4, Tlanepantla de Baz 14, Toluca de Lerdo 64, Tonanitla 1, Tultepec 4, Tultitlán 22, Valle de Bravo 3, Valle de Chalco 24, Villa de Allende 2, Villa del Carbón 1, Villa Victoria 3, Xalatlaco 1, Xonacatlán 4, Zacualpan 1, Zinacantepec 12, Zumpango de Ocampo 10.
PGJ Nuevo León	No se reportó información sobre este rubro.
Fiscalía General Puebla	No se reportó información sobre este rubro.
Fiscalía General Sinaloa	No se reportó información sobre este rubro.
Fiscalía General Sonora	Desaparecidas 49.
Fiscalía General Yucatán	Reportes por mes y año. De las 549 mujeres reportadas como NO LOCALIZADAS en el 2016, se han publicado a 533, esto es un 97% de los casos denunciados
PGJ Zacatecas	No se reportó información sobre este rubro.
PGR	Registro de catorce indagatorias iniciadas en la fiscalía especial para los delitos de violencia contra las mujeres y trata de personas, por denuncia de hechos por desaparición de mujeres (5 menores de edad y 10 mayores de edad)

Fuente: CNDH.

Se destaca que la PGJ de Guanajuato ofrece información más amplia y desglosada al respecto de su base de datos. En **37% (10 casos)** de las instancias de procuración de justicia no indican tener información estadística sobre las mujeres desaparecidas, estás son:

Tabla 5.55 Instancias de justicia que no dieron información sobre la información estadística sobre mujeres desaparecida en 2016.

Instancia de Procuración de Justicia
PGJ Baja California Sur
Fiscalía General Campeche
Fiscalía General Durango
Fiscalía General Oaxaca
PGJ de Michoacán
Fiscalía General Querétaro

Instancia de Procuración de Justicia
PGJ de San Luis Potosí
PGJ de Tamaulipas
Fiscalía General Tabasco
Fiscalía General Veracruz

Fuente: CNDH.

❖ Capacitación del personal encargado de la investigación de las desapariciones de mujeres.

El **51.85% (14 casos)** de las instancias de procuración de justicia no indicaron respuesta sobre si su institución ofrecía capacitación al personal encargado de la investigación de las desapariciones de mujeres:

Tabla 5.56 Instancias de justicia que no dieron información sobre capacitación al personal encargado de la investigación de las desapariciones de mujeres en 2016.

Instancia de Procuración de Justicia
PGJ Baja California
PGJ Baja California Sur
Fiscalía General Campeche
Fiscalía General Chihuahua
Fiscalía General Durango
PGJ Guanajuato
PGJ de Michoacán
Fiscalía General Oaxaca
Fiscalía General Querétaro
PGJ de San Luis Potosí
Fiscalía General Tabasco
PGJ Tamaulipas
Fiscalía General Veracruz
PGR

Fuente: CNDH.

La FGJ de Aguascalientes reportó que en su caso no aplicaba.

Tabla 5.57 Capacitación recibida por personal encargado de investigar las desapariciones de mujeres por instancias de justicia.

Instancias de Procuración de Justicia	Capacitación recibida por personal encargado de investigar las desapariciones de mujeres
Fiscalía General Aguascalientes	No aplica
Fiscalía General Chiapas	La fiscalía de la mujer cuenta con una unidad especializada en la búsqueda de personas desaparecidas; dicho personal fue **capacitado en la implementación del cuestionario AM/PM para el registro nacional de personas desaparecidas**
Procuraduría General CIUDAD DE MÉXICO	Conocimientos Fundamentales de Derechos Humanos (En línea). Ética Pública y Responsabilidades Administrativas (En línea). Aprende DH (En línea). Desarrollo de la etapa intermedia en el Procedimiento Acusatorio. Diplomado de trata de personas. Los DDHH de los niños, niñas, adolescentes y las diligencias ministeriales. Tortura y protocolo de Estambul. Cursos de Feminicidio. Grupos Vulnerables y Derechosa Humanos.
Fiscalía General Guerrero	**Protocolo Homologado para la búsqueda de Personas Desaparecidas.** Protocolo Alba

Instancias de Procuración de Justicia	Capacitación recibida por personal encargado de investigar las desapariciones de mujeres
PGJ Hidalgo	**Capacitación permanente en el tema de desaparición de personas.** Mecanismo de colaboración con otras entidades y con la Federación así como con la Coordinación Alemana, FBI (Alerta Amber).
Fiscalía General Jalisco	Curso de trabajo en equipo y alto desempeño. **Curso taller implementación de la fiscalía especializada para la búsqueda de personas desaparecidas.**
Fiscalía General del Estado de México	1. Curso para la implementación del protocolo homologado, lenguaje incluyente en línea. **2. Taller de técnicas avanzadas de búsqueda de datos de AM y PM. 3. Protocolo de alerta Amber.** 4. Lenguaje incluyente en línea. 5. Investigación conjunta de MP S, Policías y peritos, Curso taller para digitadores de la base de datos Antemortem y posmortem.
PGJ Nuevo León	1.- Curso de Capacitación para la implementación del Protocolo Alba. 2.- Curso de capacitación para la implementación de protocolo de investigación ministerial, policía y pericial con perspectiva de género del delito de feminicidio. 3.- Equidad de género y violencia contra las mujeres. 4.- Intervención en casos de delitos sexuales. 5.- Ley General de víctimas. 6.- Los principios de atención ciudadana. 7.- Psicoeducativo en perspectiva de género. 8.- Taller Actualización jurídica en materia de trata de personas. 9.- Trata de personas. 10.- Actualización para especialistas en métodos alternos en el Sistema Penal Acusatorio, taller la reparación del daño. 11.- Actualización para especialistas en métodos alternos en el Sistema Penal Acusatorio, Taller la víctima y el ofensor. 12.- Atención integral a víctimas. 13.- Actualización para asesores Victimológica a la luz del Sistema Penal Acusatorio. 14.- Especialización en trata de personas en el nuevo Sistema de Justicia Penal. 15.- Psicología Forense. 16.- Psicopatología del estrés postraumático. 17.- Derechos Humanos y Tratados Internacionales. 18.- Investigación de graves violaciones de derechos humanos con perspectiva de género. 19.- Principios de atención ciudadana. 20.- Reparación del daño con perspectiva de género. 21.- Derechos Humanos en la función policial de investigación. 22.- Desarrollo de competencias profesionales para la atención al ciudadano. 23.- Procuración de justicia y Derechos Humanos
Fiscalía General Puebla	Por lo que hace al Centro de Información se cuenta con **certificación en el programa Alerta Amber**
Fiscalía General Sinaloa	1.- Curso de actualización, sensibilización en el sistema acusatorio para el Estado de Sinaloa 2011. 2.- **Protocolo de búsqueda de personas desaparecidas o no localizadas 2012**. 3.- **Requisitos y procedimientos para solicitar la activación y desactivación de la alerta Amber en Sinaloa 2013.** 4.- **Taller para la revisión de la Ley General de la Desaparición Forzada de personas, en la Secretaría de Gobernación Ciudad de México, 2015**. 5.- **Primera jornada de inducción sobre herramientas útiles para la búsqueda de personas desaparecidas, Chihuahua México, PGR, febrero de 2016.** 6.- **Curso de capacitación en el uso de la base de datos am/pm, para la búsqueda de personas no localizadas, hincapié Ciudad de México, 29, 30 y 31 de mayo y 01 de abril de 2016.** 7.- **Curso de capacitación de protocolo homologado para la búsqueda de personas desaparecidas y la investigación de delito de desaparición forzada, los días 4 al 8 de abril de 2016 en San Juan del Río Querétaro.** 8.- **Encuentro "cómo fortalecer capacidades ministeriales y técnicas a favor de la búsqueda de personas desaparecidas" 20 y 21 de enero de 2017, Ciudad de México, embajada de Alemania y Fiscalía especializada de búsqueda de personas desaparecidas, de la Procuraduría General de la República**
Fiscalía General Sonora	Seminario de los derechos de las mujeres y acceso a la justicia. Perspectiva de género como principio de igualdad y protocolo de actuación policial en materia de violencia de género. El servidor público con perspectiva de género, Reunión de análisis para el fortalecimiento del sistema de igualdad y el programa estatal para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. Tejiendo redes interinstitucionales para erradicar la violencia contra las mujeres indígenas

Instancias de Procuración de Justicia	Capacitación recibida por personal encargado de investigar las desapariciones de mujeres
Fiscalía General Yucatán	**Taller de la 1ra Jornada de Inducción sobre Herramientas Útiles para Búsqueda de Personas Desaparecidas. Taller sobre el uso del cuestionario para recolectar datos de personas no localizadas o desparecidas. Encuentro Trinacional de Enlaces del Programa Alerta Amber. Curso de Protocolo homologado para la búsqueda de personas desaparecidas y la investigación del delito de desaparición forzada**
PGJ Zacatecas	**1.- Curso de capacitación impartido por personal de la Procuraduría General de la República sobre Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y la Investigación del Delito de Desaparición forzada de personas desaparecidas en abril de 2016. 2.- Certificación en Alerta Amber, impartido por el Departamento de Justicia de los Estados Unidos Norteamérica en junio de 2016. 3.- Capacitación para el llenado de la base de datos de Cruz Roja Internacional AM/PM. 4.- Encuentro de cómo fortalecer capacidades ministeriales y técnicas a favor de la búsqueda de personas desaparecidas (20 y 21 de enero de 2017). 5.- 1ra Jornada de Inducción sobre Herramientas Útiles para la búsqueda de personas desaparecidas. Año 2016. 6.- Curso de certificación de Alerta Amber en Laredo, Texas, USA (7 y 8 de febrero de 2017)**

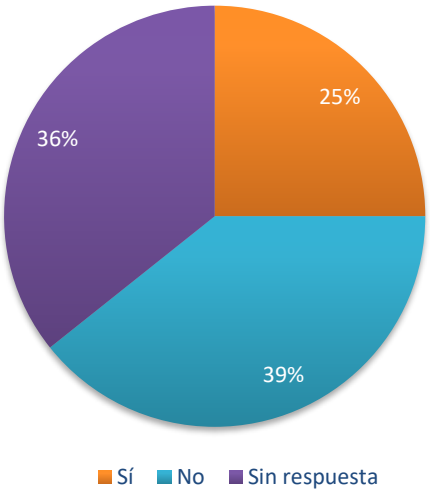
Fuente: CNDH.

Se identificó que 13 instancias de procuración de justicia dieron información sobre la capacitación que ha recibido el personal encargado de investigar las desapariciones de mujeres, no obstante, solamente ocho de ella señalan haber tomado cursos de capacitación específicamente sobre búsqueda de personas desaparecidas, su registro, el delito de desaparición forzada o algún otro que sea sobre dicho tema. Dichas instancias son: FGJ de Chiapas, Guerrero, Estado de México, Puebla, Sinaloa y Yucatán; y la PGJ Hidalgo y Zacatecas.

❖ Página web con el registro de las mujeres desaparecidas

Solo el **25% (7 casos)** de las procuradurías y fiscalías que reportaron información sobre mujeres desaparecidas cuentan con una página web con el registro de las mujeres desaparecidas, siendo estas las siguientes: FGJ de Chiapas, Chihuahua, Estado de México, Sinaloa y Veracruz; y la PGR y PGJ Hidalgo y Zacatecas.

Gráfico 5.28 Porcentaje de instancias de justicia que reportaron tener una página web con registro de mujeres desaparecidas.



Fuente: CNDH.[192]

Por otro lado, el 36% de las instancias de procuración de justicia no ofrecieron datos sobre la capacitación del personal encargado:

Tabla 5.58 Instancias de justicia que no dieron información sobre capacitación al personal encargado de la investigación de las desapariciones de mujeres en 2016.

Instancia de Procuración de Justicia
Fiscalía General Aguascalientes
PGJ Baja California
PGJ Baja California Sur
Fiscalía General Campeche
Procuraduría General CIUDAD DE MÉXICO
Fiscalía General Durango
PGJ Guanajuato
Fiscalía General Guerrero
Fiscalía General Jalisco
PGJ de Michoacán
PGJ Nuevo León
Fiscalía General Oaxaca
Fiscalía General Puebla
Fiscalía General Querétaro
PGJ de San Luis Potosí

[192] 17/total (10 casos de no respuesta)

Instancia de Procuración de Justicia
Fiscalía General Sonora
Fiscalía General Tabasco
PGJ Tamaulipas
Fiscalía General Yucatán

Fuente: CNDH.

Las páginas web con registro de mujeres desaparecidas de las instancias se señalan en la tabla siguiente:

Tabla 5.59 Página web con registro de mujeres desaparecidas por instancias de justicia.

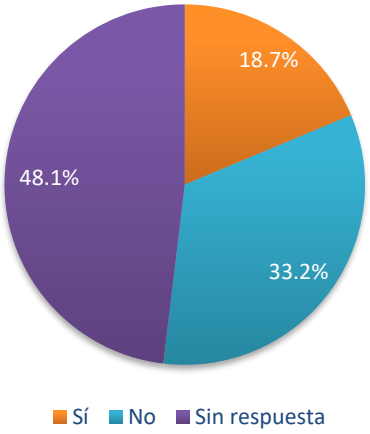
Instancias de Procuración de Justicia	Página web con registro de mujeres desaparecidas
Fiscalía General Chiapas	http://fge.chiapas.gob.mx/servicios/hasvitoa/
Fiscalía General Chihuahua	Página FGE pesquisas
PGJ Hidalgo	La información se registra en la página del secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (RNPED)
Fiscalía General del Estado de México	www.fiscaliadedesaparecidosedomex.org.mx
Fiscalía General Sinaloa	PGJESIN.GOB.MX
Fiscalía General Veracruz	http:/www.veracruz.gob.mx/justicia/servicio/personas-desaparecidas2/
PGJ Zacatecas	http://www.pgje.zacatecas.gob/mx/sitio/desaparecidas.html
PGR	El secretario ejecutivo nacional de seguridad pública (SNSP), como órgano desconcentrado de la Secretaria de Gobernación, es responsable de integrar, actualizar y publicar en el portal electrónico y sistemas del registro nacional de datos de personas extraviadas o desaparecidas (RNPED) la información que le suministra la procuraduría general de la república; es un concentrado de información de las procuradurías y fiscalías generales de las entidades federativas y distrito federal (hoy ciudad de México), así como de la propia institución , que remite al Centro Nacional de Información (CNI) del referido secretario ejecutivo del SNSP, y su difusión pública constituye un instrumento de consulta a la ciudadanía en general, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 5, de la ley del registro nacional de datos de personas extraviadas o desaparecidas.

Fuente: CNDH.

❖ Banco de datos genéticos de mujeres y niñas desaparecidas.

Sólo la PGR y las instancias de procuración de justicia de Baja California Sur, Guerrero, Sinaloa y Zacatecas reportaron contar con un banco de datos genéticos de mujeres y niñas desaparecidas:

Gráfico 5.29 Porcentaje de instancias de justicia que reportaron tener un banco de datos genéticos de mujeres y niñas desaparecidas.

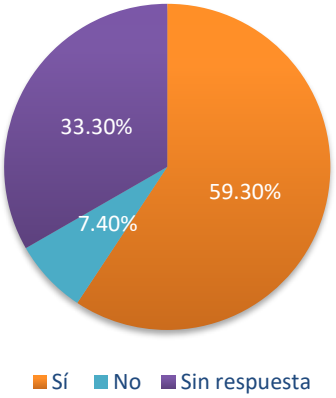


Fuente: CNDH.

❖ **Mecanismo para la búsqueda inmediata de las mujeres y niñas desaparecidas.**

El **59.3%** (18 casos) de las instancias de procuración de justicia que informaron al respecto, cuentan con un mecanismo para la búsqueda inmediata de las mujeres y niñas desaparecidas.

Gráfico 5.30 Existencia de un mecanismo para la búsqueda inmediata de las mujeres y niñas desaparecidas.



Fuente: CNDH.

Aquellas que no respondieron se ilustran en la siguiente tabla:

Tabla 5.60 Instancias de justicia que no dieron información sobre capacitación al personal encargado de la investigación de las desapariciones de mujeres en 2016.

Instancia de Procuración de Justicia
Fiscalía General Campeche
Fiscalía General Durango
PGJ Guanajuato
PGJ de Michoacán
Fiscalía General Oaxaca
Fiscalía General Querétaro
PGJ de San Luis Potosí
Fiscalía General Tabasco
PGJ Tamaulipas

Fuente: CNDH.

En la siguiente tabla se específica el funcionamiento del mecanismo de búsqueda inmediata de las mujeres y niñas desaparecidas por instancia de procuración de justicia.

Tabla 5.61 Mecanismos de búsqueda por instancia de procuración de justicia.

Instancias de Procuración de Justicia	¿Cuenta con un mecanismo para la búsqueda inmediata de mujeres y niñas desaparecidas?	¿Cómo funciona?
Fiscalía General Aguascalientes	Sí	Por acuerdo 01/16 del Fiscal General del Estado de Aguascalientes, de fecha 24 de Enero del 2016, se crea el **Centro de Atención de Personas Extraviadas y Ausentes "CAPEA"**, para el esclarecimiento de hechos relacionados con personas extraviadas o ausentes para proponer políticas criminológicas y de investigación para la atención integral de este fenómeno y el problema que socialmente representa.
PGJ Baja California	Sí	Se inicia con la llamada de emergencia al **911**, posteriormente se acude a las instancias de Procuraduría para denunciar la desaparición. Se traslada personal a dar la atención a las familias de las víctimas.
PGJ Baja California Sur	Sí	-
Fiscalía General Chiapas	Sí	El 5 de noviembre de 2013, mediante acuerdo PGJE/1014/2013 se creó la **unidad especializada en la búsqueda de personas desaparecidas adscrita a la fiscalía de la mujer**; dicha unidad dirige, coordina y supervisa las investigaciones para la búsqueda y localización de personas desaparecidas, así como para perseguir los delitos relacionados con la desaparición de personas. La unidad especializada en la búsqueda de personas desaparecidas, recibe las denuncias relacionadas con desaparición de personas y realiza de manera eficaz y urgente todas las diligencias necesarias para la búsqueda y localización de las personas desaparecidas. Requiere con carácter urgente a las áreas de investigación policial, tecnológica, científica y pericial de la fiscalía general del Estado y de otras instancias la información que sea necesaria para la búsqueda y localización de las personas desaparecidas.

Instancias de Procuración de Justicia	¿Cuenta con un mecanismo para la búsqueda inmediata de mujeres y niñas desaparecidas?	¿Cómo funciona?
Fiscalía General Chihuahua	Sí	Se genera el reporte de ausencia y se activa el **protocolo Amber** y si es una menor se activa la **alerta Amber** se pasa a la persona reportante a atención a víctimas y a toma de muestras biológicas para posible identificación. Se genera la pesquisa, se da oficio a Policía Ministerial. Se gira oficio a todas las dependencias. Se da el seguimiento a la búsqueda y localización de la persona ausente.
Procuraduría General CIUDAD DE MÉXICO	Sí	I. **Plan de Emergencia de reacción inmediata,** consiste en una serie de acciones ordenadas y coordinadas por el agente del ministerio público al momento de tener conocimiento del hecho denunciado, ejecutadas por diversas autoridades participantes para la búsqueda y localización de personas. II. Rastreo perimetral, El que se realiza por elementos de la policía de investigación o de seguridad pública en los sitios cercanos al domicilio de la víctima, en los lugares que frecuenta o en los que se presume pudiera ubicarla la persona extraviada o ausente. III. Rastreo institucional, El que realiza por el área de trabajo social del CAPEA, mediante la consulta a la base de datos, así como libretas de trabajo social y llamadas telefónicas a hospitales, Cruz Roja, unidad de atención a detenidos de la procuraduría y LOCATEL.
Fiscalía General Guerrero	Sí	**¿Se define "Has visto A?"** una vez recabada la declaración se agrega la fotografía con datos de la persona desaparecida a dicho portal, la cual puede ser vista en cualquier parte de la república mexicana a través de las paginas oficiales de cada Fiscalía o Procuraduría. Alerta Amber: Se realiza la búsqueda y localización de adolescentes y niñas mediante difusión en redes sociales, (alerta Amber Guerrero Facebook) y a través de la página www.fiscaliageneraldelestado (página oficial)
PGJ Hidalgo	Sí	**Se inicia la carpeta de investigación en la que el Ministerio Público llena la cedula de evento de desaparición de persona**, se da intervención a la policía de investigación y se solicita colaboración según sea el caso de otra fiscalía, también se solicita la información a las empresas de telefonías celular y registros de cámaras de seguridad en caso de menores se aplica el protocolo Amber y de acuerdo al avance se ordenan otros actos de investigación como lo es la toma de muestra para el perfil genético.
Fiscalía General Jalisco	Sí	De acuerdo con el **protocolo alba del estado de Jalisco**, en donde refiere que la fase uno es de investigación y localización de manera inmediata, la cual prevalece dentro de las primeras 24 hrs de a partir de la denuncia de una persona desaparecida, continuando con la búsqueda, eliminando cualquier obstáculo de hecho o de derecho que le reste efectividad a la búsqueda o que haga imposible su inicio, para lo cual se llevaran a cabo las siguientes acciones: 1.-Se realiza las primeras entrevistas a las y los testigos y demás personas que se encuentren directamente relacionadas con la desaparición o con la información que se hubiese obtenido en esta fase. 2.-Se trasladan al lugar

Instancias de Procuración de Justicia	¿Cuenta con un mecanismo para la búsqueda inmediata de mujeres y niñas desaparecidas?	¿Cómo funciona?
		donde habite la desaparecida y/o donde fue vista por última vez, 3.-Se realiza el registro de inspección. 4.-En su caso, se recaban los datos de prueba correspondientes. 5.-Se agota la búsqueda en instituciones de salud, de seguridad pública, lugares recurridos y personas frecuentes, tomando la mayor cantidad de información. se realiza el informe de investigación de la búsqueda y localización llevada a cabo por parte de la policía.
Fiscalía General del Estado de México	Sí	1. La fiscalía especializada para la investigación de personas desaparecidas, no localizados, ausentes o extraviadas, **coordina las cedulas de atención y reacción para la búsqueda y localización de mujeres, los cuales trabajan de manera a través de WhatsApp.** 2. En dichas cedulas se encuentra personal de la policía municipal, estatal, ministerio, federal, personal del DIF estatal, consejo de la mujer y personal del centro de justicia con la finalidad de brindar una atención integral. 3. Mecanismo de difusión de manera inmediata a través de página web y redes sociales (Facebook). 3. Publicaciones de carteles de odisea y alerta Amber
PGJ Nuevo León	Sí	Existe un grupo especializado de búsqueda inmediata donde al recibirse la denuncia respectiva se realiza un análisis de la información para determinar acciones de búsqueda, dándose atención a los familiares por medio del **COPAVIDET** y en cuanto se detecte que la menor se encuentra en peligro real e inminente se activa **la Alerta Amber** para que la comunidad pueda ayudar con información que ubique a las desaparecidas.
Fiscalía General Puebla	Sí	Programa **Alerta Amber** para la búsqueda y pronta localización de niñas, niños y adolescentes no localizados
Fiscalía General Sinaloa	Sí	Se aplica el **protocolo para la investigación de delitos relacionados con desaparición de mujeres en el Estado de Sinaloa**, emitido mediante acuerdo número 13 de 2012, de fecha 03 de octubre de 2012 (consultable en página web), basado principalmente en los principios de: La igualdad jurídica entre mujeres y hombres, El respeto a la dignidad humana de las mujeres, No discriminación, Protección integral de los derechos de la niñez, El respeto al derecho a la libertad personal, El respeto al derecho a la integridad personal, El respeto al derecho a la libertad sexual y el pleno desarrollo psicosexual de las mujeres, El de procuración e impartición de una justicia pronta y expedita y Rigurosidad y exhaustividad en las acciones de búsqueda y localización de mujeres y niñas reportadas como desaparecidas
Fiscalía General Sonora	Sí	Mediante los registros de los **sistemas SIAMP y SIGI** y en los casos de menores de 18 años se activa la **Alerta AMBER**, también se cuenta con el **Protocolo Especializado en la investigación de Casos de Desaparición de Niñas , Niños, Adolescentes y Mujeres**, el cual fue publicado en el Boletín oficial en fecha 9 de febrero de 2017

Instancias de Procuración de Justicia	¿Cuenta con un mecanismo para la búsqueda inmediata de mujeres y niñas desaparecidas?	¿Cómo funciona?
Fiscalía General Veracruz	Sí	En fecha 23 de abril de 2014 se publicó en la Gaceta Oficial del Estado, Número 162, el acuerdo 10/2014 por el cual se expidió el protocolo **de Alerta Amber-Veracruz**, el cual tiene como objetivo la recuperación de menores de edad en peligro de sufrir daños físicos, psicológicos y emocionales por sustracción o desaparición en territorio nacional o extranjero. Por lo que respecta a la desaparición de mujeres, se de dar estricto cumplimiento al acuerdo 25/2011 publicado en la Gaceta Oficial número 219 de fecha 19 de julio de 2011, mediante al cual se establecen los lineamientos para la atención inmediata de personas desaparecidas
Fiscalía General Yucatán	Sí	Se están realizando las gestiones necesarias a fin de implementar la **alerta ALBA,** en una entidad federativa
PGJ Zacatecas	Sí	Se trata de la coordinación de los tres órganos de gobierno, medios de comunicación y la sociedad civil para la pronta localización de menores desaparecidos por considerarse encuentran en riesgo inminente
PGR	Sí	**Alerta Amber México;** Es un programa que establece una herramienta eficaz de difusión que coadyuva a la pronta localización y recuperación de niñas, niños y adolescentes que se encuentren en riesgo inminente de sufrir daño grave por motivo de no localización o cualquier circunstancia donde se presuma la comisión de algún delito ocurrido en territorio nacional, Es independiente de la denuncia o proceso penal que inicia las autoridades competentes. A través de la difusión de un formato único de datos con fotografía, en todos los medios de comunicación disponibles, con la participación de los tres órdenes de gobierno, sociedad civil, empresas y todos aquellos sectores que deseen colaborar para sumar esfuerzos y potenciar la búsqueda y localización, Sitio oficial: www.alertaamber.gob.mx

Fuente: CNDH.

A lo largo de este apartado, se pudo identificar que, con base en la información remitida en 2016, persisten inconsistencias en la información reportada por las procuradurías y fiscalías de todo el país. Esto vislumbra retos en dos sentidos: por una parte, en lo relacionado con la calidad de la información y la consistencia entre los datos que se reportan, puesto que existe una amplia heterogeneidad en el total de las mujeres y niñas víctimas de violencias feminicida (de un apartado del cuestionario a otro, el número total no era coincidente en buena parte de las entidades federativas). Otra de las implicaciones de la información recibida tiene que ver con que los datos, aun cuando presentan inconsistencias, dan cuenta de las deficiencias en el registro de información sobre las víctimas y sobre la circunstancia del delito. Además, ello en su conjunto implica que la investigación ministerial se lleva a cabo sin contar con elementos que podrían contribuir a reclasificar los casos tipificados como homicidios dolosos, a feminicidios.

Por ejemplo, las instancias reportaron sólo un 10% de las características de las víctimas con relación a lo requerido en el *Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género*. Otro dato fundamental en la investigación de feminicidio es la relación entra la víctima y el agresor, en el presente estudio se reportó que el 69% de este dato era desconocido.

Es de suma importancia crear un sistema de registro y elaborar información estadística específicamente sobre violencia feminicida por diversos sentidos. Primero, permite dar un reconocimiento legal a las víctimas, un seguimiento de los procesos y de los servicios que se les brindan; esto, para evitar la repetición de citas, entrevistas u otras situaciones que potencian la revictimización. También permite conocer la dimensión cuantitativa de feminicidios, sus características para dar un diagnóstico y acciones preventivas. Asimismo, el registro permite la sistematización de los datos básicos para la planeación y creación de líneas estratégicas que contemplen mecanismo de actuación óptimos y eficaces para la investigación, así como de políticas públicas para prevenir y sancionar la violencia feminicida.

En el siguiente apartado abordaremos cómo se posicionan las fiscalías y procuradurías cuando se les pregunta sobre qué tanto apegan la investigación de las muertes violentas de mujeres a la *Guía de recomendaciones para la investigación eficaz del crimen de feminicidio*, donde se plantean elementos mínimos a tener en consideración para fomentar y fortalecer buenas prácticas en la investigación del feminicidio.

6. SITUACIÓN DE APLICACIÓN DE LAS REGLAS MÍNIMAS DE INVESTIGACIÓN DE FEMINICIDIOS, A NIVEL NACIONAL (2016)

Como consecuencia del complejo contexto de violencia feminicida, se hace indispensable el cumplimiento de las obligaciones del Estado para investigar, sancionar y erradicar las conductas constitutivas de violencia contra las mujeres, en particular cuando derivan en feminicidio. Por ello, el contar con parámetros y mecanismos claros sobre cómo investigar las muertes violentas de mujeres constituye uno de los grandes retos para el acceso a la justicia.

En el ámbito nacional se registran los esfuerzos en algunas entidades por contar con dichos parámetros a través de protocolos de investigación de feminicidio. Estos protocolos si bien pueden tener coincidencias, también pueden tener diferencias conceptuales considerables y deficiencias al momento de la puesta en práctica.

A nivel internacional existen documentos que buscan orientar sobre los elementos mínimos requeridos para la investigación del feminicidio. Uno de los esfuerzos que destaca al respecto es la *Guía de recomendaciones para la investigación eficaz del crimen de feminicidio*.

El objetivo de la Guía consiste en aportar reglas "de carácter básico que estén presentes en todas las investigaciones, y sean comunes a todos los órdenes jurídicos estatales que intervienen desde el primer momento de la investigación"[193]. Las reglas se plantean de forma que puedan ser aplicadas en todos los países, con independencia del marco jurídico sobre la violencia feminicida y de las particularidades del contexto.

De acuerdo con el preámbulo del documento, la *Guía*: "Establece así, siguiendo pautas legales y científicas, una guía de prácticas idóneas, procedimientos mínimos y reglas básicas para los operadores de justicia de toda la región latinoamericana, aportando en su caso criterios interpretativos de la normativa vigente en cada país"[194]. En razón de lo expuesto, se considera que es una herramienta útil para analizar en todas las entidades federativas cómo se investiga el feminicidio, de manera complementaria con el cuestionario del apartado anterior.

Como parte de la recopilación de información, las reglas que se plantean en la Guía se ajustaron al diseño de un cuestionario, y se solicitó a las procuradurías y fiscalías que reportaran en qué porcentaje cumplían con las reglas para llevar a cabo la investigación ministerial. Se consideró oportuno contar con un parámetro internacional, con la intención de poder analizar la información de las procuradurías y fiscalías sobre el feminicidio, con independencia de la tipificación particular con que se cuente en cada entidad.

Se tiene en cuenta la debilidad en cuanto a la acreditación del cumplimiento de las reglas, por el hecho de que el personal de las fiscalías y procuradurías reporte que cumple al cien por ciento con las mismas; sin embargo,

[193] Oficina de Derechos Humanos. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (editor), *Guía de recomendaciones para la investigación eficaz del crimen de feminicidio*, 2014, p. 18.
[194] *Ídem.,* p. 12.

es información relevante en tanto que el instrumento aporta elementos de autoevaluación que, al cruzarlos con la evidencia reportada en el primer instrumento (cuyos resultados se reportan en el apartado anterior), señalan un elemento fundamental para el acceso a la justicia: la posible invisibilización, por parte de las procuradurías y fiscalías, de la necesidad de fortalecimiento en la manera de investigar.

Las entidades que respondieron el primer cuestionario, no en todos los casos respondieron al segundo. Para el cuestionario de Reglas mínimas para la investigación eficaz del feminicidio (en adelante cuestionario de R. M.) se contó con las respuestas de 23 instancias, las cuales fueron remitidas en el formato correspondiente pero no siempre de manera legible:

Tabla 6.1 Instancias que enviaron cuestionario de Reglas Mínimas.

	Instancias (Procuradurías y/o Fiscalías)	Enviaron Cuestionario Reglas Mínimas
1	Procuraduría General de la República (PGR)	Sí
2	FGJ de Aguascalientes	Sí
3	PGJ de Baja California	Sí
4	PGJ de Baja California Sur	Sí
5	FGJ de Campeche	Sí
6	PGJ de Coahuila	No
7	PGJ de Colima	No
8	FGJ de Chiapas	Sí
9	FGJ de Chihuahua	Sí
10	PGJ de la Ciudad de México	Sí
11	FGJ de Durango	Sí
12	FGJ del Estado de México	Sí
13	PGJ de Guanajuato	No
14	FGJ de Guerrero	Sí
15	PGJ de Hidalgo	Sí
16	FGJ de Jalisco	Sí
17	PGJ de Michoacán	Sí
18	FGJ de Morelos	No
19	FGJ de Nayarit	No
20	PGJ de Nuevo León	Sí
21	FGJ de Oaxaca	Sí
22	FGJ de Puebla	Sí
23	FGJ de Querétaro	No
24	PGJ de Quintana Roo	No
25	PGJ de San Luis Potosí	Sí
26	FGJ de Sinaloa	Sí
27	FGJ de Sonora	Sí
28	FGJ de Tabasco	Sí
29	PGJ de Tamaulipas	No
30	PGJ de Tlaxcala	Sí
31	FGJ de Veracruz	Sí
32	FGJ de Yucatán	Sí
33	PGJ de Zacatecas	Sí
	Total de cuestionarios enviados	25

Fuente: CNDH.

El instrumento se organizó en 10 ejes (correspondientes con las 10 reglas), y en cada regla se especificaron algunas recomendaciones de la Guía, a modo de afirmaciones, para que las Instancias de Procuración de Justicia refirieran en qué porcentaje llevaban a cabo cada práctica.

Para el llenado de este instrumento, se pidió que registraran el porcentaje de cumplimiento de cada uno de los rubros. De este modo, se obtuvo el porcentaje por cada práctica. En total se plantearon 77 supuestos que implicarían la investigación del delito de feminicidio.

La autoevaluación que llevaron a cabo las instancias derivan en la valoración de algunas prácticas y acciones que realizan durante la investigación del feminicidio. El ejercicio de que las instituciones involucradas en la investigación del delito de feminicidio se considera un elemento relevante para abordar distintas dimensiones de lo problemático del acceso a la justicia:

- La percepción que se tiene sobre el modo en que llevan a cabo sus tareas de investigación.
- Los posibles obstáculos para la investigación del feminicidio, ligados a la invisibilización de las prácticas negligentes, de las omisiones o de las acciones que retardan o entorpecen el acceso a la justicia.
- Las tareas donde se valoran negativamente las acciones realizadas podrían significar rubros donde se necesita ayuda y coordinación para trabajar en la investigación adecuada del feminicidio.

La aplicación del instrumento de Reglas Mínimas a las procuradurías y fiscalías, no tiene por objetivo derivar en evaluar qué hacen bien y qué hacen mal en la investigación de manera categórica. La finalidad es explorar cómo se reporta el grado de cumplimiento de las funcionarias y funcionarios, y cuáles son las tareas que asumen como efectivamente pendientes. Asimismo, busca fungir como un instrumento de autocrítica para las mismas instancias de justicia en el procedimiento de investigaciones y sanción de los feminicidios. En las siguientes páginas, se marcan con rojo los porcentajes mínimos, y en verde los porcentajes máximos reportados por las instituciones.

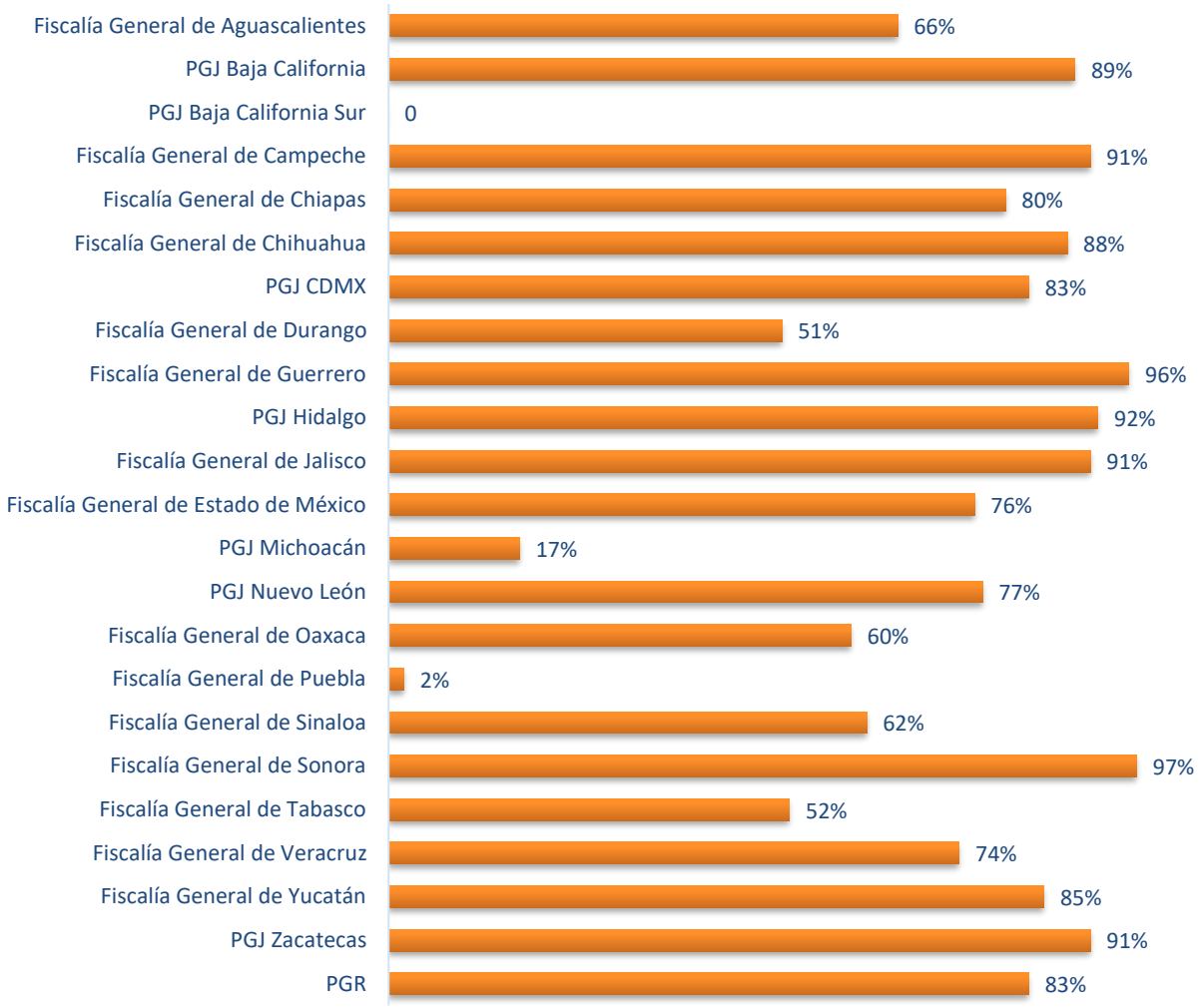
❖ Promedio General de Reglas Mínimas por Instancia de Procuración de Justicia en 2016.

Si bien se tiene en cuenta que el ejercicio del cuestionario de las Reglas Mínimas consiste en una guía y una autoevaluación para y de las instancias de procuración de justicia, llama la atención el porcentaje que se atribuye cada instancia, es decir, que algunas entidades se autoevalúan de manera más positiva o negativa que otras.

Cabe señalar algunos casos específicos, por un lado, el caso de Baja California Sur que respondió a todo el cuestionario de R. M. con la respuesta de "sin antecedentes". Asimismo, destacan los casos de la FGJ de Durango, Guerrero, Estado de México, Oaxaca, Sonora y la PGJ de Nuevo León, las cuales fueron las únicas instancias en responder todos los rubros del cuestionario. Del mismo modo, es importante denotar que la FGJ de Durango se autoevaluó en todos los rubros con 50%, es decir, no existe un reporte de valor positivo o negativo para poder saber si hay áreas de oportunidad o deficiencias que mejorar.

En el siguiente gráfico se observa el promedio general de cumplimiento que cada instancia de procuración de justicia considera que tiene conforme al total de las Reglas Mínimas. Las instancias que mejor se califican son las siguientes: FGJ de Sonora, FGJ de Guerrero y PGJ de Hidalgo.

Gráfico 6.1 Promedio general de autoevaluación de las instancias, en torno al cumplimiento de las Reglas Mínimas en 2016.



Fuente: CNDH.

La relevancia de la autoevaluación radica en identificar en qué sentido los porcentajes altos permitirían su corroboración para identificar el ejercicio de buenas prácticas en la investigación del delito de feminicidio en contraste con lo reportado en el cuestionario de V. F., así como visibilizar aquellas prácticas y mecanismos que las instancias de procuración de justicia perciben que hacen de forma óptima, pero que bajo un análisis exhaustivo se muestra que el panorama es lo contario o podría mejorar. Por otra parte, los porcentajes más

bajos referidos significarían el diseño y evaluación de estrategias que contribuyan al fortalecimiento de la investigación ministerial, para disminuir las condiciones que propician el nulo o acotado acceso a la justicia. Actualmente algunas procuradurías y fiscalías ya cuentan con protocolos específicos para la investigación del delito de feminicidio. También se ha avanzado con sentencias que promueven investigaciones ministeriales con perspectiva de género y derechos humanos; sin embargo, tener en cuenta la situación que reportan en las instancias de procuración aporta elementos para comparar las falencias en la investigación de los feminicidios.

Si bien en términos generales la mayoría de las procuradurías y fiscalías se autoevalúan positivamente, se puede identificar que hay algunos casos donde la evaluación implica prestar atención y promover acciones interinstitucionales para fortalecer los procesos de investigación del delito de feminicidio, con el fin de garantizar el acceso a la justicia.

- **Las Reglas Mínimas con mayor y con menor grado de cumplimiento para la investigación eficaz de los feminicidios.**

En las reglas con más alto porcentaje, las instancias reconocen que en la práctica existen acciones suficientes y necesarias, y valoran positivamente su actuación frente a la investigación de posibles casos de feminicidio, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 6.2 Reglas con una autoevaluación predominantemente positiva de las Reglas Mínimas (cumplimiento reportado mayor a 80%)

Regla	Descripción	Promedio
Regla 2.6	Se tiene expreso cuidado en garantizar la asistencia psicosocial y salvaguardia de los niños/niñas de las víctimas, garantizando el cumplimiento de los derechos consagrados en la Convención sobre los Derechos de la Niñez de Naciones Unidas.	87%
Regla 4.9	Se informa a las víctimas sobrevivientes y a sus familiares sobres sus derechos, los servicios existentes a su disposición y el papel e iniciativas que pueden adoptar en el proceso.	86%
Regla 4.11	Se reconoce a las víctimas sobrevivientes y a sus familiares la posibilidad de ser oídos en el proceso, de presentar elementos de prueba y de exponer sus puntos de vista, necesidades y preocupaciones directamente o a través de un intermediario legalmente acreditado, y de que éstos sean examinados.,	86%
Regla 3.5	Se valoran con un enfoque de género las circunstancias que pueden incidir en la determinación del contenido y del apropiado monto económico de la pena.	86%
Regla 1.1	El inicio de las investigaciones en casos de evidencia o de sospecha de feminicidio o de tentativa se efectúa de oficio. No depende de la denuncia de la parte interesada.	86%
Regla 4.8	Se informa a las víctimas sobrevivientes y sus familiares de los aspectos más importantes del proceso desde el mismo inicio de la investigación, tales como cuales sean los cargos imputados, el desarrollo general de las investigaciones y del procedimiento y las principales resoluciones recaídas en él. En especial, se les informa de todos lo acontecido en relación con el autor del delito: si se evade, si es privado de libertad o si sal en libertad de forma temporal o definitiva.	85%
Regla 4.10	Se proporciona asistencia jurídica gratuita y especializada a las víctimas sobrevivientes y a sus familiares.	85%
Regla 2.2	Se garantiza la confidencialidad de las actuaciones en lo que se refiere a los aspectos de la vida íntima de las víctimas y a toda información que tenga carácter sensible.	84%
Regla 4.12	Se adoptan las medidas necesarias para proteger la vida privada y la imagen de la víctima.	83%
Regla 4.1	Se cuida que tanto las víctimas sobrevivientes, como sus familiares y los testigos estén protegidos frente a los riesgos de intimidación, represalias y nueva revictimización.	83%
Regla 7.1	Se elabora información estadística que permite conocer el número de denuncias de feminicidios presentadas ante las autoridades, cuántas han dado lugar a decisiones judiciales.	81%

Regla	Descripción	Promedio
Regla 4.13	Se disponen, en caso necesario, de medidas de protección específicas que tengan en consideración el interés superior de los niños y niñas que hayan sido víctimas directas o indirectas y testigos de feminicidios o tentativas de feminicidios.	81%
Regla 2.7	Se implementa mecanismos que permiten respetar la decisión de los familiares. Para ello se acude a la utilización de tecnologías de comunicación adecuadas, por ejemplo, a través de la utilización de mecanismos como la televisión por circuito cerrado o la Cámara *Gesell*.	81%
Promedio General		84.2%

Fuente: CNDH.

Por otro lado, al hacer la revisión detallada de todas las reglas, se identificaron 16 con porcentaje menor a 60%, es decir, las instancias de procuración de justicia reconocen que el cumplimiento de dichas prácticas no es suficiente. Al observar la siguiente tabla, las reglas que aparecen con más regularidad son la quinta (25%), novena (25%) y la séptima (18%), como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 6.3 Reglas con un bajo cumplimiento en México durante el 2016 (cumplimiento inferior al 60%).

Reglas	Descripción	Promedio
Regla 3.3	Sin perjuicio de lo anterior, en casos en que se indaguen hechos cometidos contra mujeres pertenecientes a comunidades de pueblos originarios, aquellos son investigados y valorados en su contexto cultural propio. Para ello se tiene en cuenta el artículo 1 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que reconoce que los indígenas tienen derecho, como pueblo o como personas, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos por la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y la normativa internacional de los derechos humanos. Por otra parte, el Convenio 169 en el artículo 82 y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en su artículo 34, definen a los derechos fundamentales y a los derechos humanos internacionalmente reconocidos, como límites de la aplicación del sistema jurídico indígena. Es decir que, en la normativa internacional, los derechos humanos son al mismo tiempo el marco y el límite de la jurisdicción indígena.	58%
Regla 9.1	Las autoridades públicas establecen alianzas con medios de comunicación, nacionales e internacionales, para dar a conocer los procesos de búsqueda de mujeres desaparecidas y así facilitar la localización de las víctimas.	57%
Regla 9.2	En particular se siguen políticas de sensibilización y cooperación por medio de acuerdos y alianzas con los medios de comunicación para dar a la publicidad la información sobre los casos de feminicidio que se producen en el Estado y en áreas locales.	57%
Regla 10.1	Se procura el establecimiento, por vía intergubernamental e interinstitucional, de mecanismos y procedimientos de información sobre la comisión de feminicidios en los respectivos ámbitos de jurisdicción.	57%
Regla 5.1	Se cuenta con las medidas legislativas y reglamentarias necesarias para que la violencia contra las mujeres basada en el género se reconozca como una forma de persecución en el sentido del artículo 1, A (2) de la Convención de Ginebra relativa al Estatuto de Refugiados de 1951 y como una forma de daño grave que da lugar a una protección complementaria o subsidiaria.	56%
Regla 8.2	Las organizaciones de víctimas y familiares, organizaciones de la sociedad civil especializadas en violencia contra las mujeres, dirigen sus denuncias, estadísticas y la información que poseen, a los órganos de investigación competente judicial y a los organismos nacionales e internacionales previstos para la protección de la violencia contra la mujer.	53%
Regla 10.3	Sin perjuicio de su plena libertad de adopción de medidas para la erradicación completa del feminicidio y la eliminación de la impunidad de sus responsables, el Estado procura adoptar reglas comunes, de carácter mínimo, que constituyan un marco nacional compartido de referencia para la acción conjunta frente a los crímenes de violencia extrema contra las mujeres.	53%

Reglas	Descripción	Promedio
Regla 5.4	Se cuenta con medidas legislativas y reglamentarias necesarias para que las víctimas de violencia contra las mujeres necesitadas de protección, con independencia de su condición o de su lugar de residencia, no puedan ser devueltas en circunstancia alguna a un país en el que su vida pudiera estar en peligro o el que pudieran ser víctimas de tortura o de otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.	52%
Regla 9.4	Estas medidas aplican también para sus familiares y otras personas próximas a ellos, habida cuenta de los grandes riesgos personales y las violencias de que son objeto en la práctica.	52%
Regla 7.4	Se cuenta con indicadores para medir la capacitación en la materia de los operadores del sistema de justicia.	47%
Regla 5.3	Se adoptan las medidas legislativas y reglamentarias necesarias para ofrecer refugio y servicios de apoyo a personas solicitantes de asilo; así como directrices basadas en el género y procedimientos de asilo sensibles al género en el caso de víctimas de violencias extremas en sus países de origen.	47%
Regla 7.3	Se establecen líneas estratégicas que contemplan mecanismos e indicadores de monitoreo y valoración en relación con la actuación del sistema de administración de justicia en casos de procesos por hechos de violencia de género y feminicidio y en particular con el respeto del derecho de acceso a la justicia y del derecho a un proceso debido.	46%
Regla 9.3	Los profesionales de los medios de comunicación comprometidos en la investigación e información sobre casos de feminicidio son objeto de medidas especialísimas de protección pública.	44%
Regla 5.6	Se da capacitación especializada la personal para que conozcan adecuadamente sus lenguas y sus prácticas culturales correspondientes.	40%
Regla 7.2	Se publica información completa y detallada sobre el número de juzgados especializados, número de asuntos recibidos, tutela judicial efectiva, aplicación del marco jurídico nacional e internacional sobre violencia contra las mujeres en la práctica judicial con perspectiva de género, utilización de la teoría del delito con enfoque de género, número de personas procesadas y número de sentencias dictadas.	37%
Regla 4.6	En determinados casos se facilita legalmente el cambio de nombres y apellidos.	15%
Promedio General		48.2%

Fuente: CNDH.

❖ Las Instancias de Procuración de Justicia en México de frente al grado de cumplimiento en las investigaciones de los Feminicidios.

1. Regla primera: Obligatoriedad y caracteres de la investigación de feminicidio.

Recomendación de buenas prácticas: En los casos de evidencia clara o de sospecha fundada de perpetración de un feminicidio o de una tentativa de feminicidio las investigaciones deben iniciarse de oficio y llevarse a cabo inmediatamente y de modo profesional y exhaustivo por personal especializado dotado de medios instrumentales, humanos y materiales, suficientes para conducir a la identificación del o de los responsables. A la obligación de investigar se le suma la de juzgar y castigar al o los responsables.

Tabla 6.4 Promedios de la autoevaluación de instancias de procuración de justicia sobre la Regla Primera: obligatoriedad y caracteres de la investigación de feminicidio.

Regla	Indicadores	Promedio	Número de instancias que no respondieron
Regla 1.1	El inicio de las investigaciones en casos de evidencia o de sospecha de feminicidio o de tentativa de feminicidio se efectúa de oficio. No depende de la denuncia de la parte interesada.	86%	2
Regla 1.2	En casos de desaparición de mujeres, se eliminaron los requisitos burocráticos que obstaculizan o dilatan la admisión de la denuncia (por ejemplo, la previsión de periodos de espera, la presentación del documento de identidad de la persona denunciante, etc.), y cualquier otro tipo de requisitos que dificultan o demoran la recepción y trámite de denuncias de desaparición de niñas y mujeres.	74%	3
Regla 1.3	Se procura que las instancias receptoras de denuncias de desaparición de mujeres y niñas, desde el momento que tienen conocimiento del hecho, sin ningún tipo de dilaciones, investiga desde las primeras horas de la desaparición.	66%	5
Regla 1.4	Una vez iniciado el proceso de la investigación, éste se desarrolla de modo urgente y continuado. Su práctica no se delega, aunque sea de modo informal, en la víctima o en sus familiares ni siquiera en lo que se refiere a la búsqueda y aportación de medios de prueba.	77%	2
Regla 1.5	La identificación y recolección de los elementos probatorios se realiza de modo exhaustivo y su desarrollo propicia la participación de peritos expertos con conocimiento en materia de género.	74%	3
Promedio General		75.4%	

Fuente: CNDH.

En general, es una regla en la cual todas sus prácticas tienen un porcentaje superior al 50%, es decir, con respecto a la obligatoriedad y caracteres de la investigación de feminicidio, las instancias consideran tener un alto cumplimiento en sus prácticas. Sin embargo, al comenzar la comparación entre la autoevaluación y los datos que reportaron en el cuestionario de V. F. empiezan a surgir las disonancias. En cuanto a la primera práctica, es decir la 1.1, se observa un porcentaje de 86%, el cual es de los mejores grados de cumplimientos reportados.

Sin embargo, con base en las respuestas a los cuestionarios de V. F., en el rubro que le corresponde a dicha regla, a saber, *la Ruta para la Investigación del Feminicidio*, se observa que ninguna instancia especifica que los inicios de las investigaciones en casos de evidencia, de sospecha de feminicidio o de tentativa de feminicidio se efectúen de oficio. Además, no se reporta cuáles son los estándares o elementos bajo los cuales se decide si se inicia o no una carpeta de investigación por el delito de feminicidio. Es importante mencionar que actualmente esta situación se ha modificado, ello se evidencia particularmente en Sinaloa y Yucatán, donde de acuerdo con los datos del Secretariado Ejecutivo (véase capítulo 3), no se registran homicidios dolosos, sino sólo feminicidios; es decir, las carpetas de investigación de muertes violentas de mujeres se inician por feminicidio y sobre el curso de la investigación, en caso de no acreditarse este tipo penal, se puede reclasificar como homicidio doloso. Esto en seguimiento al Acuerdo de la PGR con las procuradurías y fiscalías de todo el país, publicado en febrero de 2018 en el Diario Oficial de la Federación.

Asimismo, las prácticas 1.2 a 1.5 corresponden con los rubros de la parte *V. Acciones sobre los casos de Mujeres desaparecidas* del Cuestionario V. F. Se reitera, dicha primera regla salió con una autoevaluación superior al promedio, por lo tanto, las respuestas al cuestionario de V. F. deberían corresponder y plantearse en el mismo

sentido. No obstante, persiste un vacío en la información que resulta preocupante: nueve instancias no dieron información al respecto.

Adicional a lo anterior, los mecanismos para la búsqueda inmediata de las mujeres y niñas desaparecidas, de las 18 instancias que afirmaron contar con uno, son reportados de forma muy concreta y solamente se explica si son protocolos, alertas o se enumeran las acciones que se llevan a cabo.

Tabla 6.5 Autoevaluación de instancias de procuración de justicia en la Regla Primera: obligatoriedad y caracteres de la investigación de feminicidio, por entidad federativa [195].

	Instancias	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5
1	Fiscalía General de Aguascalientes	100%	100%	100%	60%	50%
2	PGJ Baja California	100%	100%	100%	100%	100%
3	PGJ Baja California Sur	Sin Antecedente	Sin Antecedente	Sin Antecedente	Sin Antecedente	Sin Antecedente
4	Fiscalía General de Campeche	100%	100%	100%	100%	90%
5	Fiscalía General de Chiapas	100%	100%	100%	100%	80%
6	Fiscalía General de Chihuahua	100%	100%	100%	100%	100%
7	PGJ CIUDAD DE MÉXICO	100%	100%		100%	100%
8	Fiscalía General de Durango	50%	50%	50%	50%	50%
9	Fiscalía General de Guerrero	100%	90%	95%	95%	95%
10	PGJ Hidalgo	100%	90%	100%	100%	100%
11	Fiscalía General de Jalisco	100%	100%	100%	100%	100%
12	Fiscalía General de Estado de México	100%	0%	0%	0%	50%
13	PGJ Michoacán	33%	33%	33%	33%	67%
14	PGJ Nuevo León	100%	100%	100%	80%	80%
15	Fiscalía General de Oaxaca	100%	50%	50%	75%	65%
16	Fiscalía General de Puebla					
17	Fiscalía General de Sinaloa	100%	100%	100%	100%	100%
18	Fiscalía General de Sonora	100%	100%	100%	100%	100%
19	Fiscalía General de Tabasco	100%			100%	
20	Fiscalía General de Veracruz	100%	100%	100%	100%	100%
21	Fiscalía General de Yucatán	100%	100%	100%	90%	80%
22	PGJ Zacatecas	100%	98%	98%	98%	98%
23	PGR	100%	100%		100%	100%

[195] Las celdas vacías indican que la instancia de procuración de justicia no reportó información en ese rubro.

Instancias	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5
Número de no respuestas	1	2	4	1	2

Fuente: CNDH.

Las Instancias que reconocieron tener un grado de cumplimiento menor a 66% en dicha regla fueron las siguientes: FGJ de Durango y Oaxaca; y PGJ de Michoacán.

Se puede observar en la tabla anterior, en las celdas sin respuestas, que la reglas 1.3 tuvo la mayor cantidad con 4. Dicha regla refiere al tiempo de demora en investigar la desaparición de alguna mujer o niña al momento de tener conocimiento sobre los hechos. Asimismo, llama la atención que las instancias de la CIUDAD DE MÉXICO, Tabasco y la PGR se abstuvieran de contestar solamente este rubro vislumbra sobre la falla al acceso a la justicia en dichas entidades en cuanto a las facilidades y rapidez temporal para las mujeres y niñas víctimas de violencia feminicida.

2. Regla Segunda: Respeto a la dignidad de las víctimas.

Recomendación de buenas prácticas: En las investigaciones emprendidas en casos de evidencia o sospecha de tentativa o perpetración de feminicidios, los Estados deben garantizar el respeto a la dignidad de la víctima y la de sus familiares y evitar su revictimización.

Tabla 6.6 Promedios de la autoevaluación de instancias de procuración de justicia sobre la Regla Segunda, respeto a la dignidad de las víctimas, por entidad federativa

Regla	Indicadores	Promedio	Número de instancias que no respondieron
Regla 2.1	Las investigaciones no comprenden indagaciones sobre aspectos de la vida privada de las víctimas que no tengan relación con el hecho investigado.	73%	3
Regla 2.2	Se garantiza la confidencialidad de las actuaciones en lo que se refiera a los aspectos de la vida íntima de las víctimas y a toda información que tenga carácter sensible.	84%	2
Regla 2.3	Ni la víctima ni sus familiares son responsabilizados por lo ocurrido con base en estereotipos de género o en prácticas culturales de cualquier fundamento u origen.	79%	2
Regla 2.4	Se promueve el uso de la prueba anticipada, de conformidad con los ordenamientos jurídicos internos. Se evita la reiteración de la toma de declaraciones y exámenes médicos a las víctimas o sus familiares.	79%	2
Regla 2.5	Durante el desarrollo de las investigaciones se evitan los contactos entre las víctimas sobrevivientes y el presunto agresor, tales como la realización de careos y de testimonios en presencia de éste, ya sea ante el órgano judicial competente, ya sea en los locales de las fuerzas y cuerpos de seguridad.	79%	4
Regla 2.6	Se tiene expreso cuidado en garantizar la asistencia psicosocial y salvaguarda de los niños/niñas víctimas, garantizando el cumplimiento de los derechos consagrados en la Convención sobre los Derechos de la Niñez de Naciones Unidas.	87%	2
Regla 2.7	Se implementan mecanismos que permiten respetar la decisión de los familiares. Para ello se acude a la utilización de tecnologías de comunicación adecuadas, por ejemplo, a través de la utilización de mecanismos como la televisión por circuito cerrado o la Cámara *Gesell*.	81%	2
Regla 2.8	La misma recomendación se aplica a los testigos, e igualmente durante las investigaciones en casos de tentativa de feminicidio.	75%	3

Regla	Indicadores	Promedio	Número de instancias que no respondieron
Promedio General		79.6%	

Fuente: CNDH.

En cuanto a la segunda regla, la práctica que salió con el menor porcentaje fue la regla 2.1, con un 73%, la cual informa sobre a las indagaciones sobre aspectos de la vida privada de las víctimas que no tengan relación con el hecho investigado durante las investigaciones. Las instancias que reconocieron tener un bajo grado de cumplimiento en dicha regla fueron las siguientes: FGJ de Aguascalientes, Durango, Estado de México, Oaxaca; y, PGJ de Michoacán.

Siendo una de las Reglas con más prácticas de mayor porcentaje de grado de cumplimiento (3 de 8), sería adecuado que las mismas instancias de procuración de justicia se replantearan y evaluaran sus mecanismos para el respeto a la dignidad de las víctimas bajo una perspectiva de género, ya que como se ha visto en el cuestionario de V. F. persiste una falta de sensibilización sobre la violencia por razones de género en muchas dimensiones de la investigación de los feminicidios.

Tabla 6.7 Autoevaluación de instancias de procuración de justicia en la Regla Segunda, respeto a la dignidad de las víctimas, por entidad federativa

Instancias		2.1	2.2	2.3	2.4	2.5	2.6	2.7	2.8
1	Fiscalía General de Aguascalientes	60%	100%	40%	70%		100%	100%	100%
2	PGJ Baja California	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
3	PGJ Baja California Sur	Sin Antecedentes	Sin Antecedentes	Sin Antecedentes	Sin Antecedentes	in Antecedentes	Sin Antecedentes	Sin Antecedentes	Sin Antecedentes
4	Fiscalía General de Campeche	100%	100%	100%	100%	100%	100%	80%	100%
5	Fiscalía General de Chiapas	100%	100%	100%	80%	100%	100%	80%	80%
6	Fiscalía General de Chihuahua	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
7	PGJ CIUDAD DE MÉXICO	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
8	Fiscalía General de Durango	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%
9	Fiscalía General de Guerrero	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Instancias		2.1	2.2	2.3	2.4	2.5	2.6	2.7	2.8
10	PGJ Hidalgo	100%	90%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
11	Fiscalía General de Jalisco		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
12	Fiscalía General de Estado de México	0%	100%	0%	100%	100%	100%	100%	50%
13	PGJ Michoacán	33%	33%	33%	33%		67%	33%	33%
14	PGJ Nuevo León	80%	80%	100%	0%	80%	80%	80%	80%
15	Fiscalía General de Oaxaca	50%	90%	90%	90%	100%	100%	50%	50%
16	Fiscalía General de Puebla								
17	Fiscalía General de Sinaloa	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
18	Fiscalía General de Sonora	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
19	Fiscalía General de Tabasco	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
20	Fiscalía General de Veracruz	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
21	Fiscalía General de Yucatán	100%	100%	100%	100%	90%	100%	100%	90%
22	PGJ Zacatecas	99%	100%	99%	98%	98%	98%	99%	
23	PGR	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: CNDH.

3. Regla Tercera: Exclusión de prejuicios y estereotipos de género en el desarrollo de la investigación.

Recomendaciones de buenas prácticas. Todos los operadores del sistema de justicia, desde los agentes de la policía y las fuerzas de seguridad y del orden, hasta la Fiscalía y los jueces y magistrados, deben ser objetivos, imparciales y obrar con independencia y libertad, sin dejarse guiar por prejuicios y estereotipos de género.

Tabla 6.8 Promedios de la autoevaluación de instancias de procuración de justicia sobre la Regla Tercera: exclusión de prejuicios y estereotipos de género en el desarrollo de la investigación

Regla	Indicadores	Promedio	Número de instancias que no respondieron
Regla 3.1	No se antepone la protección del bienestar o cohesión de grupo familiar o social a la de los derechos individuales de sus personas integrantes.	76%	3
Regla 3.2	No se admite la invocación de actitudes tradicionales, históricas, religiosas, culturales e incluso de la defensa de un supuesto "honor" familiar o grupal como pretextos para justificar la vulneración de los derechos de las mujeres.	74%	4
Regla 3.3	Se tiene en cuenta que, en los casos de violencia extrema contra las mujeres, practicados en contextos culturales determinados, ciertos "valores" o argumentaciones se emplean frecuentemente con fundamento y efectos discriminatorios. Tales son la emoción violenta, la "defensa del honor" y circunstancias extraordinarias de atenuación, entre otras.	58%	6
Regla 3.4	Sin perjuicio de lo anterior, en casos en que se indaguen hechos cometidos contra mujeres pertenecientes a comunidades de pueblos originarios, aquellos son investigados y valorados en su contexto cultural propio. Para ello se tiene en cuenta el artículo 1 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que reconoce que los indígenas tienen derecho, como pueblo o como personas, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos por la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y la normativa internacional de los derechos humanos.	66%	6
Regla 3.5	Se propicia la admisión de testimonios espontáneos de los integrantes del grupo familiar a los fines del esclarecimiento de los hechos, incluidos los testimonios ante las instancias policial y judicial.	86%	2
Regla 3.5	Se valoran con un enfoque de género las circunstancias que pueden incidir en la determinación del contenido y del apropiado monto económico de la pena.	63%	6
Promedio General		70.5%	

Fuente: CNDH.

Para la tercera regla, la práctica que salió con el menor porcentaje fue la regla 3.3, con un 58%, la cual señala que se debe tomar en cuenta que hay horizontes de comprensión culturales que contienen argumentaciones basadas en valores tradicionales para ejercer violencia contra las mujeres y niñas. Las instancias que reconocieron tener un bajo grado de cumplimiento en dicha regla fueron las siguientes: FGJ de Campeche, Durango y Estado de México; y, la PGJ de Nuevo León.

Si los casos de violencia por razón de género, las víctimas directas e indirectas no son atendidas por personal que esté sensibilizado y capacitado en perspectiva de género y derechos humanos, es muy probable que el procedimiento sea revictimizante, incluya prejuicios y estereotipos de género.

Por lo tanto, es fundamental la capacitación con perspectiva de género a todo el personal operador de justicia asignado a la investigación de los delitos de feminicidio, pero también de homicidio, para abrir la posibilidad de la reclasificación del delito, cuando ello aplique. Las acciones de capacitación reportadas por las instancias de procuración de justicia fueron las siguientes: diplomados, cursos de sensibilización, programas sobre

derechos humanos, convenios de colaboración sobre perspectiva de género, feminicidio, violencia de género, derechos humanos, atención e investigación de los hechos, etc. Lo cual pareciera un cuadro bastante amplio y optimista sobre la capacitación del personal que atiende dichos casos de violencia feminicida, sin embargo, la autoevaluación de las instancias tienda hacia el otro lado.

Por ello, se puede decir que las instancias de procuración de justicia reconocen que, con respecto a la exclusión de prejuicios y estereotipos de género en el desarrollo de la investigación, así como en sus prácticas recomendadas, se vislumbran áreas de oportunidad para mejorar de manera urgente.

Tabla 6.9 Autoevaluación de instancias de procuración de justicia en la Regla Tercera: exclusión de prejuicios y estereotipos de género en el desarrollo de la investigación

	Instancias	3.1	3.2	3.3	3.4	3.5	3.6
1	Fiscalía General de Aguascalientes	100%	70%	70%	70%	100%	50%
2	PGJ Baja California	100%	100%	100%	100%	100%	100%
3	PGJ Baja California Sur	Sin Antecedente	Sin Antecedente	Sin Antecedente	Sin Antecedente	Sin Antecedente	Sin Antecedente
4	Fiscalía General de Campeche	100%	100%	50%	50%	100%	50%
5	Fiscalía General de Chiapas	100%	100%	100%	100%	100%	100%
6	Fiscalía General de Chihuahua	100%	100%	100%	100%	100%	100%
7	PGJ CIUDAD DE MÉXICO	100%	100%			100%	
8	Fiscalía General de Durango	50%	50%	50%	50%	50%	50%
9	Fiscalía General de Guerrero	95%	100%	95%	100%	100%	100%
10	PGJ Hidalgo	100%	100%	100%	100%	100%	100%
11	Fiscalía General de Jalisco	100%	100%	100%		100%	100%
12	Fiscalía General de Estado de México	0%	0%	0%	100%	100%	100%
13	PGJ Michoacán	33%				33%	
14	PGJ Nuevo León	80%	80%	0%	80%	100%	80%
15	Fiscalía General de Oaxaca	90%	95%	80%	80%	100%	40%
16	Fiscalía General de Puebla						
17	Fiscalía General de Sinaloa	100%	100%	100%	100%	100%	100%
18	Fiscalía General de Sonora	100%	100%	100%	100%	100%	100%

	Instancias	3.1	3.2	3.3	3.4	3.5	3.6
19	Fiscalía General de Tabasco		100%	100%	100%	100%	100%
20	Fiscalía General de Veracruz	100%			100%	100%	100%
21	Fiscalía General de Yucatán	100%	100%	100%	100%	100%	90%
22	PGJ Zacatecas	99%	98%	98%	98%	98%	
23	PGR	100%	100%			100%	

Fuente: CNDH.

La capacitación con perspectiva de género al personal asignado a la investigación de los delitos de feminicidio es fundamental, por ello, Llama la atención que en el cuestionario V. F., la FGJ de Campeche, Jalisco y Oaxaca no reportaron información alguna sobre este rubro del apartado III. Investigación y Enjuiciamiento; mientras que para el cuestionario R. M. se autoevaluaron con altos porcentaje de grado de cumplimiento, como se observa en la tabla anterior.

Asimismo, sobre el personal a quien se ofreció formación y/o capacitación de los diferentes operadores de justicia, en el cuestionario de V. F. la FGJ de Campeche y de Oaxaca, y la PGJ de Michoacán y la PGR no reportaron información alguna. No obstante, con excepción de Michoacán, las demás entidades se autoevalúan con altos porcentajes de grado de cumplimiento.

4. Reglas Cuarta: Participación activa de las víctimas en el proceso de investigación y protección de sus personas.

Recomendaciones de buenas prácticas. Las reglas sobre el desarrollo de las investigaciones deben contemplar y facilitar la participación activa durante todo el proceso, libre de riesgos, de las víctimas sobrevivientes y de sus familiares.

Tabla 6.10. Promedios de la autoevaluación de instancias de procuración de justicia sobre la Regla Cuarta: participación activa de las víctimas en el proceso de investigación y protección de sus personas

Regla	Indicadores	Promedio Cumplimiento	úmero de instancias que no respondieron
Regla 4.1	Se cuida que tanto las víctimas sobrevivientes, como sus familiares y los testigos estén protegidos frente a los riesgos de intimidación, represalias y nueva victimización.	83%	1
Regla 4.2	Las víctimas sobrevivientes, que hayan sido objeto de una tentativa de feminicidio, son protegidas específicamente garantizando y reforzando su seguridad.	80%	2
Regla 4.3	No se hacen constar en las diligencias los datos personales que permitan la identificación de los familiares de las víctimas y de los testigos y peritos.	63%	2
Regla 4.4	Las notificaciones y citaciones se realizan en la oficina judicial, se garantiza la no utilización de material fotográfico que pueda facilitar la identificación de familiares, testigos y peritos.	66%	5

Regla	Indicadores	Promedio Cumplimiento	úmero de instancias que no respondieron
Regla 4.5	En los casos de víctimas sobrevivientes se les garantiza un contacto directo con la policía, incluso a través de teléfonos móviles con números de emergencia y alarmas de uso personal.	79%	1
Regla 4.6	En determinados casos se facilita legalmente el cambio de nombres y apellidos.	15%	9
Regla 4.7	Igualmente se adoptan reformas legales que faciliten la prisión provisional del presunto autor y la prohibición de aproximación a la víctima sobreviviente, en función de la gravedad de los hechos.	70%	5
Regla 4.8	Se informa a las víctimas sobrevivientes y sus familiares de los aspectos más importantes del proceso desde el mismo inicio de la investigación, tales como cuáles sean los cargos imputados.	85%	1
Regla 4.9	Se informa a las víctimas sobrevivientes y a sus familiares sobre sus derechos, los servicios existentes a su disposición y el papel e iniciativas que pueden adoptar en el proceso.	86%	1
Regla 4.10	Se proporciona asistencia jurídica gratuita y especializada a las víctimas sobrevivientes y a sus familiares.	85%	1
Regla 4.11	Se reconoce a las víctimas sobrevivientes y a sus familiares la posibilidad de ser oídos en el proceso, de presentar elementos de prueba y de exponer sus puntos de vista, necesidades y preocupaciones.	86%	1
Regla 4.12	Se adoptan las medidas necesarias para proteger la vida privada y la imagen de la víctima.	83%	1
Regla 4.13	Se disponen, en caso necesario, de medidas de protección específicas.	81%	2
Promedio General		74%	

Fuente: CNDH.

En la cuarta regla, la práctica que salió con el menor porcentaje fue la regla 4.6, sin embargo, dado que tuvo muchas ausencias de respuestas, se tomará el siguiente porcentaje. La práctica 4.3, con un 63%, reporta que no se hará registro de datos personales durante el proceso de investigación y de trámite de los familiares de la víctima, ni de los testigos o peritos. Las Instancias que reconocieron tener un grado de cumplimiento menor a 63% en dicha regla fueron las siguientes: FGJ de Chiapas, Durango, Jalisco, Estado de México, Puebla y Yucatán; y, la PGJ de Michoacán.

En la presente Regla corresponde con los dos rubros sobre la Emisión de Órdenes de Protección y la Protección y Asistencia Integral, de modo eficaz a los familiares de las víctimas de feminicidio, para garantizar el ejercicio de su derecho a la justicia, reparación del daño, y garantía de no repetición del cuestionario V. F. En cuanto al primer rubro, en este último cuestionario se pregunta por el proceso para emitir una orden de protección, y no por la forma de protección ofrecida.

Para la Protección y Asistencia Integral a los familiares de las víctimas de feminicidio proporcionan diversos servicios especializados, así como medidas de protección y reparación del daño. En cuanto a servicios, ofrecen atención psicológica y médica, orientación y asesoría jurídica y de seguridad para las víctimas indirectas,

familiares y testigos. Por otro lado, con respecto a las medidas de protección abarcan desde refugios, rondines o patrullar el domicilio, etcétera.

Tabla 6.11 Autoevaluación de instancias de procuración de justicia en la Regla Cuarta: participación activa de las víctimas en el proceso de investigación y protección de sus personas

	Instancia	4.1	4.2	4.3	4.4	4.5	4.6	4.7	4.8	4.9	4.10	4.11	4.12	4.13
1	FGJ Aguascalientes	70%	100%	70%	100%	70%	0%	100%	80%	100%	100%	100%	100%	100%
2	PGJ Baja California	100%	100%	100%	100%	100%		100%	100%	100%	100%	100%	100%	
3	PGJ Baja California Sur	S/A	S/A	S/A	S/A	S/A	S/A	S/A	S/A	S/A	S/A	S/A	S/A	S/A
4	FGJ Campeche	100%	100%	80%	100%	100%			100%	100%	100%	100%	100%	100%
5	FGJ Chiapas	90%	80%	50%	90%	90%	0%	100%	100%	100%	100%	100%	90%	100%
6	FGJ Chihuahua	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
7	PGJ CIUDAD DE MÉXICO	100%	100%	100%		100%			100%	100%	100%	100%	100%	100%
8	FGJ Durango	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%
9	FGJ Guerrero	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
10	PGJ Hidalgo	100%	100%	100%	100%	90%		90%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
11	FGJ Jalisco	100%	100%	0%	50%	100%	0%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
12	FGJ Estado de México	100%	100%	0%	100%	100%	0%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
13	PGJ Michoacán	33%		33%		33%	0%		33%	33%	33%	33%	33%	33%
14	PGJ Nuevo León	80%	80%	60%	100%	50%	0%	80%	80%	80%	90%	80%	60%	80%
15	FGJ Oaxaca	100%	80%	65%	90%	85%	0%	95%	100%	90%	75%	100%	90%	100%
16	FGJ Puebla	6%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	16%	16%	16%	16%	0%	0%
17	FGJ Sinaloa	100%	100%	100%	100%	100%		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
18	FGJ Sonora	100%	100%	100%	100%	100%	0%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
19	FGJ Tabasco	100%	80%		100%	80%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
20	FGJ Veracruz	100%	100%	100%		90%		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
21	FGJ Yucatán	80%	80%	50%	50%	70%	0%	100%	100%	100%	100%	100%	80%	100%
22	PGJ Zacatecas	98%	98%	99%	99%	98%		98%	99%	99%	99%	99%	98%	99%
23	PGR	100%	100%	100%		100%			100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: CNDH.

Las Fiscalías Generales de Justicia de Tabasco, Oaxaca, Puebla y Campeche no respondieron a ninguno de los dos rubros, más si se autoevaluaron con altos porcentajes de grado de cumplimiento en todas las prácticas recomendadas en la presente regla.

5. Regla Quinta: Investigación de feminicidios de mujeres especialmente vulnerables y protección de las mismas.

Recomendaciones de buenas prácticas. La investigación deberá desarrollarse de modo adecuado a las características del contexto cultural y a la condición social de las víctimas.

Tabla 6.12 Promedios de la autoevaluación de instancias de procuración de justicia sobre la Regla Quinta: investigación de feminicidios de mujeres especialmente vulnerables y protección de las mismas

Reglas	Indicadores	Promedio	Número de instancias que no respondieron
Regla 5.1	Se cuenta con las medidas legislativas y reglamentarias necesarias para que la violencia contra las mujeres basada en el género se reconozca como una forma de persecución en el sentido del artículo 1, A (2) de la Convención de Ginebra relativa al Estatuto de Refugiados de 1951 y como una forma de daño grave que da lugar a una protección complementaria o subsidiaria.	56%	8
Regla 5.2	La investigación de violencia mortal contra mujeres migrantes es desarrollada por agentes especializados, capacitados en particular para participar en la aplicación de políticas de prevención y represión de la trata de mujeres con fines de explotación sexual o laboral.	61%	6
Regla 5.3	Se adoptan las medidas legislativas y reglamentarias necesarias para ofrecer refugio y servicios de apoyo a personas solicitantes de asilo; así como directrices basadas en el género y procedimientos de asilo sensibles al género en el caso de víctimas de violencias extremas en sus países de origen.	47%	10
Regla 5.4	Se cuenta con medidas legislativas y reglamentarias necesarias para que las víctimas de violencia contra las mujeres necesitadas de protección, con independencia de su condición o de su lugar de residencia, no puedan ser devueltas en circunstancia alguna a un país en el que su vida pudiera estar en peligro o el que pudieran ser víctimas de tortura o de otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.	52%	9
Regla 5.5	Se considera que las mujeres pertenecientes a pueblos originarios son, en muchos contextos y regiones, un objeto principal de violencia feminicida. Por ello, se adoptan todas las medidas específicamente necesarias para investigar la desaparición y las muertes de mujeres cuando existan evidencias o sospechas fundadas de feminicidio contra mujeres pertenecientes a esos colectivos.	66%	6
Regla 5.6	Se da capacitación especializada al personal para que conozcan adecuadamente sus lenguas y sus prácticas culturales correspondientes.	40%	8
Promedio General		53.7%	

Fuente: CNDH.

Con respecto a la quinta regla, la práctica que salió con el menor porcentaje fue la regla 5.6, con un 40%, la cual tiene que ver con la capacitación lingüística y cultural correspondiente al personal especializado. Las instancias que reconocieron tener un bajo grado de cumplimiento en dicha regla fueron las siguientes: FGJ de Aguascalientes, Chiapas, Durango y Oaxaca; y, la PGJ de Hidalgo.

Es importante destacar que ésta es una Regla mínima que conjunta prácticas en la investigación eficaz de los feminicidios que toman en cuenta la interseccionalidad del problema de la violencia contra las mujeres, pues considera: mujeres migrantes y mujeres de comunidades rurales o indígenas; y, como se puede observar esta es la Regla que salió con los menores grados de cumplimiento en autoevaluación.

La visión interseccional en la investigación de la violencia feminicida tiene como objetivo superar las discriminaciones y establecer las condiciones necesarias para que todas las mujeres puedan disfrutar sus derechos humanos, para ello, se debe revelar las variadas identidades, exponer los diferentes tipos de

discriminación, desventajas y privilegios que se dan como consecuencia de la combinación de identidades. Las experiencias de violencia de las mujeres en México son cualitativamente distintas, por ello, se debe de romper las brechas lingüísticas y culturales.

Tabla 6.13 Autoevaluación de instancias de procuración de justicia en la Regla Quinta: investigación de feminicidios de mujeres especialmente vulnerables y protección de las mismas

	Instancias	5.1	5.2	5.3	5.4	5.5	5.6
1	Fiscalía General de Aguascalientes	100%	50%	100%	100%	100%	0%
2	PGJ Baja California	100%	100%	100%	100%	100%	
3	PGJ Baja California Sur	Sin Antecedente	Sin Antecedente	Sin Antecedente	Sin Antecedente	Sin Antecedente	Sin Antecedente
4	Fiscalía General de Campeche	100%				100%	100%
5	Fiscalía General de Chiapas	80%	80%	70%	80%	80%	50%
6	Fiscalía General de Chihuahua	100%	100%	100%	100%		
7	PGJ CIUDAD DE MÉXICO		100%			100%	100%
8	Fiscalía General de Durango	50%	50%	50%	50%	50%	50%
9	Fiscalía General de Guerrero	100%	50%	50%	50%	100%	70%
10	PGJ Hidalgo		70%	90%	80%	100%	50%
11	Fiscalía General de Jalisco	100%	100%	100%	100%	80%	
12	Fiscalía General de Estado de México	50%	100%	100%	100%	100%	0%
13	PGJ Michoacán						
14	PGJ Nuevo León	90%	80%	80%	90%	90%	0%
15	Fiscalía General de Oaxaca	35%	50%	40%	50%	50%	25%
16	Fiscalía General de Puebla						
17	Fiscalía General de Sinaloa						
18	Fiscalía General de Sonora	100%	100%	100%	100%	100%	100%
19	Fiscalía General de Tabasco						
20	Fiscalía General de Veracruz	100%	100%		100%	100%	100%
21	Fiscalía General de Yucatán	90%	80%			80%	80%
22	PGJ Zacatecas	90%	90%	90%	90%	90%	90%
23	PGR		100%			100%	100%

Fuente: CNDH.

6. Regla Sexta: Derecho de acceso a la justicia de las víctimas y a un proceso debido.

Recomendaciones de buenas prácticas. El Estado garantizará la toma de medidas legislativas que permitan el acceso a la justicia y la reparación integral de las víctimas de feminicidio en sus diferentes formas de ejecución a sus familiares, siguiendo las recomendaciones tanto nacionales como de los órganos internacionales de protección a las víctimas de violencia contra la mujer, feminicidio.

Tabla 6.14 Promedios de la autoevaluación de instancias de procuración de justicia sobre la Regla Sexta: derecho de acceso a la justicia de las víctimas y a un proceso debido

Regla	Indicadores	Promedio	Número de instancias que no respondieron
Regla 6.1	Se cuenta con centros de atención especial a víctimas, familiares y otras víctimas indirectas y testigos, en casos de violencia extrema contra mujeres.	74%	4
Regla 6.2	Estos centros prestan atención multidimensional de carácter social, médico, psicológico y jurídico.	75%	4
Regla 6.3	Estos centros garantizan la participación de las víctimas y de sus familiares en el procedimiento, desde el primer momento de las investigaciones y a lo largo de todo el proceso.	75%	4
Regla 6.4	La asistencia en todas sus formas se adecua a las características sociales de las mujeres víctimas de violencia o protegidas, en particular si pertenecen a grupos de atención prioritaria.	75%	3
Regla 6.5	La víctima sobreviviente o, en su caso, los familiares de la víctima tienen derecho a asistencia legal gratuita, lo que les permite contar con información puntual y suficiente de todas las diligencias en las que hayan de participar a lo largo del procedimiento.	78%	3
Regla 6.6	La asistencia legal comprende cualquier acción necesaria para garantizar el mejor ejercicio de todos los derechos procesales de las víctimas y la defensa de sus derechos a la obtención de la reparación integral.	78%	3
Regla 6.7	La asistencia legal se ofrece en cualquier diligencia relacionada con la actividad del Ministerio Público, las prácticas forenses y la actividad de los Juzgados y Tribunales intervinientes. Al respecto, se tiene particularmente en cuenta los principios y las directrices de las Naciones Unidas sobre el acceso a la asistencia judicial en los Sistemas de justicia penal de 27 de abril de 2012 (Naciones Unidas, E/CN.15/2012/L14/Rev.1).	77%	4
Regla 6.8	Asumida la competencia judicial, se da seguimiento al proceso hasta su finalización, adoptándose en todo caso la aplicación y el control de las medidas de seguridad y protección de víctimas, testigos y familiares.	78%	4
Regla 6.9	El crimen de feminicidio siempre es investigado de oficio, y la retirada de una denuncia por una presunta víctima no es un elemento determinante para archivar el proceso.	80%	3
Promedio General		76.7%	

Fuente: CNDH.

En cuanto a la sexta regla, se hace referencia al ámbito de medidas legislativas para el acceso a la justicia y la reparación integral de las víctimas de feminicidio, el cual guarda relación con los Centros de Justicia de Mujeres (en adelante CJM) del Cuestionario V. F.

En esta regla, la práctica que salió con el menor porcentaje fue la regla 6.1, con un 74%, que remite a los centros de atención especial a víctimas, familiares y otras víctimas indirectas y testigos, en casos de violencia extrema contra mujeres. Las instancias que reconocieron tener un bajo grado de cumplimiento en dicha regla fueron las siguientes: FGJ de Durango y Oaxaca; y, la PGJ de Hidalgo y Michoacán. El porcentaje por entidad se puede observar en la siguiente tabla:

Tabla 6.15 Autoevaluación de instancias de procuración de justicia en la Regla Sexta: derecho de acceso a la justicia de las víctimas y a un proceso debido

	Instancia	6.1	6.2	6.3	6.4	6.5	6.6	6.7	6.8	6.9
1	FGJ de Aguascalientes	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
2	PGJ Baja California	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
3	PGJ Baja California Sur	S/A	S/A	S/A	S/A	S/A	S/A	S/A	S/A	S/A
4	FGJ de Campeche	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
5	FGJ de Chiapas	100%	100%	90%	90%	100%	100%	100%	100%	100%
6	FGJ de Chihuahua	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
7	PGJ CIUDAD DE MÉXICO	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
8	FGJ de Durango	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%
9	FGJ de Guerrero	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
10	PGJ Hidalgo	75%	75%	100%	100%	75%	75%	75%	100%	100%
11	FGJ de Jalisco	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
12	FGJ de Estado de México	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
13	PGJ Michoacán	47%	67%	67%	67%					
14	PGJ Nuevo León	100%	100%	100%	90%	100%	90%	90%	90%	90%
15	FGJ de Oaxaca	25%	25%	25%	25%	50%	50%	50%	50%	100%
16	FGJ de Puebla				10%	18%	18%			0%
17	FGJ de Sinaloa					100%	100%	100%	100%	100%
18	FGJ de Sonora	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
19	FGJ de Tabasco									
20	FGJ de Veracruz	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
21	FGJ de Yucatán	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
22	PGJ Zacatecas	98%	98%	98%	98%	100%	100%	100%	100%	100%
23	PGR	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: CNDH.

La práctica número 6.1 refiere a la existencia de un centro de atención, y retomando el cuestionario de V. F., hubo algunas instancias de procuración de justicia que negaron tener uno, estas fueron: la FGJ de Campeche, Tabasco y Veracruz, la PGJ de Baja California, Nuevo León y la PGR. Sin embargo, su autoevaluación fue de 100% y para Tabasco no hubo información.

7. Regla Séptima: Deber de crear registros y elaborar estadísticas e indicadores de violencia contra las mujeres y de su sometimiento a la Administración de Justicia, para ser aplicados en políticas públicas.

Recomendaciones de buenas prácticas. Los Estados deben generar registros y elaborar información estadística de acceso público que les permita conocer la dimensión y características de los feminicidios, así como indicadores para monitorear la respuesta del sistema de administración de justicia.

Tabla 6.16 Promedios de la autoevaluación de instancias de procuración de justicia sobre la Regla Séptima: deber de crear registros y elaborar estadísticas e indicadores de violencia contra las mujeres

Reglas	Indicadores	Promedio	Número de instancias que no respondieron
Regla 7.1	Se elabora información estadística que permite conocer el número de denuncias de feminicidios presentadas ante las autoridades, cuántas han dado lugar a decisiones judiciales.	81%	3
Regla 7.2	Se publica información completa y detallada sobre el número de juzgados especializados, número de asuntos recibidos, tutela judicial efectiva, aplicación del marco jurídico nacional e internacional sobre violencia contra las mujeres en la práctica judicial con perspectiva de género, utilización de la teoría del delito con enfoque de género, número de personas procesadas y número de sentencias dictadas.	37%	10
Regla 7.3	Se establecen líneas estratégicas que contemplan mecanismos e indicadores de monitoreo y valoración en relación con la actuación del sistema de administración de justicia en casos de procesos por hechos de violencia de género y feminicidio y en particular con el respeto del derecho de acceso a la justicia y del derecho a un proceso debido.	46%	9
Regla 7.4	Se cuenta con indicadores para medir la capacitación en la materia de los operadores del sistema de justicia.	47%	9
Regla 7.5	Se tiene información estadística sobre las principales características de estos crímenes en el Estado, así como indicadores, elaborados sobre la base de la información estadística relevante, con la voluntad de tener en cuenta los resultados periódicos, para adoptar las políticas públicas en materia de prevención, sanción y reparación de los feminicidios.	66%	5
Regla 7.6	La disponibilidad, recopilación y difusión de la información sensible sobre la violencia de género y el funcionamiento de los órganos de investigación, control y enjuiciamiento de la misma, cumplen con parámetros aceptables de transparencia y rendición de cuentas.	68%	5
Promedio General		57.5%	

Fuente: CNDH.

En cuanto a la séptima regla, la práctica que salió con el menor porcentaje fue la 7.2, donde un 37% refiere a la publicación completa y detallada sobre la información específica para poder fomentar el acceso a la información y una libre circulación de la información hacia el acceso a la justicia. Las instancias que reconocieron tener un bajo grado de cumplimiento en dicha regla fueron las siguientes: FGJ de Durango, Oaxaca y Tabasco.

En esta regla se observa que la única práctica que se reporta con un grado de cumplimiento alto es la 7.1, que recomienda solamente le creación de una base de datos estadística sobre la información de casos de violencia feminicida. Mientras que el resto están debajo o tocando el promedio, y en las cuales se recomiendan prácticas más a profundidad sobre la utilización, funcionamiento y difusión de la información que abone a la toma de decisiones.

Cabe mencionar que, en el cuestionario de V. F., al momento de preguntar por la forma de recolección y registro de la información, de las 15 Instancias de Procuración de Justicia que informan haber generado un sistema de registro y estadísticas específicos de los casos de feminicidio, únicamente dos de ellas (las Procuradurías Generales de Justicia de Guanajuato y de la CIUDAD DE MÉXICO) reportan específicamente tener un banco para casos de violencia contra las mujeres.

Tabla 6.17 Autoevaluación de instancias de procuración de justicia en la Regla Séptima: deber de crear registros y elaborar estadísticas e indicadores de violencia contra las mujeres

	Instancias	7.1	7.2	7.3	7.4	7.5	7.6
1	Fiscalía General de Aguascalientes	100%	0%	0%	0%	0%	50%
2	PGJ Baja California	85%	85%	80%	75%	75%	80%
3	PGJ Baja California Sur	S/A	S/A	S/A	S/A	S/A	S/A
4	Fiscalía General de Campeche	100%	100%	100%	100%	100%	100%
5	Fiscalía General de Chiapas	100%				90%	80%
6	Fiscalía General de Chihuahua	100%					
7	PGJ CIUDAD DE MÉXICO	100%		100%	100%	100%	100%
8	Fiscalía General de Durango	50%	50%	50%	50%	50%	50%
9	Fiscalía General de Guerrero	100%	60%	100%	90%	100%	100%
10	PGJ Hidalgo	100%		100%	100%	100%	100%
11	Fiscalía General de Jalisco	100%	80%	90%	90%	90%	100%
12	Fiscalía General de Estado de México	100%	100%	100%	50%	100%	100%
13	PGJ Michoacán	33%					
14	PGJ Nuevo León	90%	0%	80%	100%	90%	90%
15	Fiscalía General de Oaxaca	100%	25%	50%	25%	25%	25%
16	Fiscalía General de Puebla						
17	Fiscalía General de Sinaloa	100%	100%			100%	100%
18	Fiscalía General de Sonora	100%	100%	100%	100%	100%	100%
19	Fiscalía General de Tabasco	100%	60%	0%		100%	100%

	Instancias	7.1	7.2	7.3	7.4	7.5	7.6
20	Fiscalía General de Veracruz						
21	Fiscalía General de Yucatán	100%	100%			100%	100%
22	PGJ Zacatecas	100%			98%	100%	90%
23	PGR	100%		100%	100%	100%	100%

Fuente: CNDH.

De nuevo, las instancias de procuración de justicia que no reportaron información en el Cuestionario V. F. se autoevaluaron de forma positiva para la presente Regla, a saber, FGJ de Campeche, Jalisco, Estado de México, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Veracruz y PGR.

8. Regla Octava: Exigencia de actuación conjunta y coordinada de todos los participantes en el procedimiento investigador

Recomendaciones de buenas prácticas. Los Estados deben adoptar disposiciones y otras medidas necesarias para regular y propiciar la participación en el proceso de investigación, de modo conjunto y coordinado, de todos los agentes públicos competentes y de los demás actores legitimados de eficacia probada.

Tabla 6.18 Promedios de la autoevaluación de instancias de procuración de justicia sobre la Regla Octava: exigencia de actuación conjunta y coordinada de todos los participantes en el proceso investigador

Reglas	Indicadores	Promedio	Número de instancias que no respondieron
Regla 8.1	En el desarrollo y culminación del proceso de investigación de feminicidios se propicia y establece los medios para el desarrollo de una acción conjunta y coordinada entre las organizaciones de víctimas, las de la sociedad civil, las entidades del gobierno, de la justicia nacional, organizaciones inter gubernamentales y las instancias académicas y profesionales tanto públicas como privadas.	72%	3
Regla 8.2	Las organizaciones de víctimas y familiares organizaciones de la sociedad civil especializadas en violencia contra las mujeres, dirigen sus denuncias, estadísticas y la información que poseen, a los órganos de investigación competente judicial y a los organismos nacionales e internacionales previstos para la protección de la violencia contra la mujer.	53%	6
Promedio General		62.5%	

Fuente: CNDH.

De la octava regla, la práctica con el menor porcentaje fue la regla 8.2, con un 53%, la cual habla sobre una coordinación interinstitucional entre sociedad civil y estructuras gubernamentales con el fin de poseer mecanismos más agiles para la protección de la violencia contra la mujer. Las instancias que reconocieron tener un bajo grado de cumplimiento en dicha regla fueron las siguientes: FGJ de Aguascalientes, Durango y Oaxaca.

De acuerdo con la información reportada por las instancias de procuración de justicia en la *Creación de una Unidad de Investigación especializada en muertes violentas y otras formas de violencia perpetradas por razones de género,* se han con diversas instituciones de gobierno, pero no con instancias académicas u organizaciones de la sociedad civil.

Tabla 6.19 Autoevaluación de instancias de procuración de justicia en la Regla Octava: exigencia de actuación conjunta y coordinada de todos los participantes en el proceso investigador

Instancias		8.1	8.2
1	Fiscalía General de Aguascalientes	40%	20%
2	PGJ Baja California	100%	100%
3	PGJ Baja California Sur	S/A	S/A
4	Fiscalía General de Campeche	100%	100%
5	Fiscalía General de Chiapas	90%	90%
6	Fiscalía General de Chihuahua	100%	100%
7	PGJ CIUDAD DE MÉXICO	100%	100%
8	Fiscalía General de Durango	50%	50%
9	Fiscalía General de Guerrero	100%	100%
10	PGJ Hidalgo	100%	100%
11	Fiscalía General de Jalisco	100%	80%
12	Fiscalía General de Estado de México	50%	100%
13	PGJ Michoacán		
14	PGJ Nuevo León	80%	0%
15	Fiscalía General de Oaxaca	50%	15%
16	Fiscalía General de Puebla		
17	Fiscalía General de Sinaloa	100%	
18	Fiscalía General de Sonora	100%	100%
19	Fiscalía General de Tabasco	0%	0%
20	Fiscalía General de Veracruz	100%	
21	Fiscalía General de Yucatán	90%	
22	PGJ Zacatecas	98%	70%
23	PGR	100%	100%

Fuente: CNDH.

9. Regla Novena: Establecimiento de pautas y recomendaciones para el tratamiento de información por los medios de comunicación en las investigaciones de feminicidio.

Recomendaciones de buenas prácticas. Establecimiento de pautas y recomendaciones para el tratamiento de la información por los medios de comunicación en las investigaciones de feminicidio. Los porcentajes promedio reportados por las entidades se reflejan en la siguiente tabla:

Tabla 6.20 Promedios de la autoevaluación de instancias de procuración de justicia sobre la Regla Novena: establecimiento de pautas y recomendaciones para el tratamiento de la información por los medios de comunicación en la investigación del feminicidio

Reglas	Indicadores	Promedio	Número de instancias que no respondieron
Regla 9.1	Las autoridades públicas establecen alianzas con medios de comunicación, nacionales e internacionales, para dar a conocer los procesos de búsqueda de mujeres desaparecidas y así facilitar la localización de las víctimas.	57%	7
Regla 9.2	En particular se siguen políticas de sensibilización y cooperación por medio de acuerdos y alianzas con los medios de comunicación para dar a la publicidad la información sobre los casos de feminicidio que se producen en el Estado y en áreas locales.	57%	7
Regla 9.3	Los profesionales de los medios de comunicación comprometidos en la investigación e información sobre casos de feminicidio son objeto de medidas especialísimas de protección pública.	44%	8
Regla 9.4	Estas medidas aplican también para sus familiares y otras personas próximas a ellos, habida cuenta de los grandes riesgos personales y las violencias de que son objeto en la práctica.	52%	6
Regla 9.5	Se da el tratamiento a la violencia de género no como suceso, sino como un problema social.	62%	6
Regla 9.6	No se publican fotos ni detalles morbosos.	60%	7
Regla 9.7	Nunca se buscan justificaciones o "motivos", como los referidos al alcohol, drogas o discusiones, entre otros muchos.	70%	5
Regla 9.8	La causa de la violencia de género es el control y el dominio que determinados hombres ejercen contra las mujeres. Se ofrecen opiniones de personas expertas en la materia, se priorizan las fuentes policiales y de investigación y nunca se recogen opiniones positivas sobre el agresor.	71%	5
Promedio General		59.1%	

Fuente: CNDH.

La práctica en esta Regla con el menor porcentaje fue la 9.3 con un 44%. Esta práctica tiene que ver con la protección pública que se debe de brindar a los profesionales de los medios de comunicación que informan sobre casos de feminicidio. Las instancias que reconocieron tener un bajo grado de cumplimiento en dicha regla fueron las siguientes: FGJ de Durango, Estado de México, Oaxaca y Sonora; y, PGJ de Nuevo León.

En esta Regla es fundamental la protección de los derechos de la víctima, el derecho a su dignidad, a no ser discriminado, entre otros. Se ve reflejada la voz e identidad de la víctima, de los familiares y las víctimas indirectas en la investigación de los feminicidios y su difusión en los medios de comunicación.

Se debe destacar que la presente Regla refleja un bajo porcentaje de grado de cumplimiento, es decir, existe un reconocimiento por las instancias en que deben mejorar esta relación y promover el respeto a los derechos

de las mujeres y niñas víctimas. Aunque, en la tabla siguiente, también se puede notar la abstención a reportar una autoevaluación en dichos rubros.

Por otro lado, se debe recordar que la Segunda Regla. Sobre el Respeto a la Dignidad de las Víctimas, fue una de las Reglas con más prácticas con mayor porcentaje de grado de cumplimiento, en oposición a esta regla novena.

Tabla 6.21 Autoevaluación de instancias de procuración de justicia en la Regla Novena: establecimiento de pautas y recomendaciones para el tratamiento de la información por los medios de comunicación en la investigación del feminicidio

Instancias		9.1	9.2	9.3	9.4	9.5	9.6	9.7	9.8
1	Fiscalía General de Aguascalientes	30%	0%	0%	0%	0%	50%	50%	50%
2	PGJ Baja California	100%	100%		100%		100%	100%	
3	PGJ Baja California Sur	S/A	S/A	S/A	S/A	S/A	S/A	S/A	S/A
4	Fiscalía General de Campeche	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
5	Fiscalía General de Chiapas					100%			100%
6	Fiscalía General de Chihuahua	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
7	PGJ CIUDAD DE MÉXICO	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
8	Fiscalía General de Durango	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%
9	Fiscalía General de Guerrero	90%	95%	100%	100%	90%	50%	100%	90%
10	PGJ Hidalgo	50%	90%	90%	90%	100%	100%	100%	100%
11	Fiscalía General de Jalisco	100%	100%	100%	100%	100%	80%	100%	90%
12	Fiscalía General de Estado de México	100%	100%	50%	50%	100%	100%	50%	100%
13	PGJ Michoacán								
14	PGJ Nuevo León	80%	50%	0%	0%	90%	100%	100%	100%
15	Fiscalía General de Oaxaca	25%	50%	50%	30%	25%	50%	50%	50%

Instancias		9.1	9.2	9.3	9.4	9.5	9.6	9.7	9.8
16	Fiscalía General de Puebla								
17	Fiscalía General de Sinaloa								
18	Fiscalía General de Sonora	100%	100%	0%	0%	100%	100%	100%	100%
19	Fiscalía General de Tabasco				100%	100%		100%	100%
20	Fiscalía General de Veracruz							100%	100%
21	Fiscalía General de Yucatán	90%	90%	80%	80%	80%	100%	100%	100%
22	PGJ Zacatecas	100%	80%	90%	90%	100%	90%	100%	100%
23	PGR	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: CNDH.

10. Regla décima: Exigencia de cooperación interinstitucional eficaz.

Recomendaciones de buenas prácticas. Los Estados establecerán las bases y adoptarán las medidas necesarias para que todos ellos y otras entidades públicas o privadas cooperen eficazmente entre sí, por vías intergubernamentales e interinstitucionales, con vistas al logro de la mayor eficacia de las investigaciones de los feminicidios, su prevención y erradicación.

Tabla 6.22 Promedios de la autoevaluación de instancias de procuración de justicia sobre la Regla Décima: Exigencia de cooperación interinstitucional eficaz.

Regla	Indicadores	Promedio	Número de instancias que no respondieron
Regla 10.1	Se procura el establecimiento, por vía intergubernamental e interinstitucional, de mecanismos y procedimientos de información sobre la comisión de feminicidios en los respectivos ámbitos de jurisdicción.	57%	6
Regla 10.2	Se coopera de forma intergubernamental e interinstitucional, para la adopción de pautas, directrices y reglas comunes de actuación frente a los crímenes de feminicidio. En particular para superar obstáculos legales, institucionales o de infraestructura que dificulten las investigaciones en beneficio de las víctimas y sus familiares.	65%	5
Regla 10.3	Sin perjuicio de su plena libertad de adopción de medidas para la erradicación completa del feminicidio y la	53%	8

Regla	Indicadores	Promedio	Número de instancias que no respondieron
	eliminación de la impunidad de sus responsables, el Estado procura adoptar reglas comunes, de carácter mínimo, que constituyan un marco nacional compartido de referencia para la acción conjunta frente a los crímenes de violencia extrema contra las mujeres.		
Regla 10.4	Se coopera con la Federación para lograr que los crímenes de violencia extrema contra las mujeres sean sancionados con penas adecuadas a la gravedad de los actos cometidos y que la posible responsabilidad penal por su tentativa o consumación no prescriba y se haga en plazos de duración adecuados a su gravedad.	65%	5
Promedio General		60%	

Fuente: CNDH.

Finalmente, la práctica con el menor porcentaje de la décima regla fue la 10.3 con un 53%, relacionada con la adopción de reglas comunes por el Estado, de carácter mínimo, que constituyan un marco nacional compartido de referencia para la acción conjunta frente a los crímenes de violencia extrema contra las mujeres. Las instancias que reconocieron tener un bajo grado de cumplimiento en dicha regla fueron las siguientes: FGJ de Chihuahua, Durango, Estado de México y Oaxaca.

Tabla 6.23 Autoevaluación de instancias de procuración de justicia en la Regla Décima: Exigencia de cooperación interinstitucional eficaz.

Instancia de Procuración de Justicia		10.1	10.2	10.3	10.4
1	Fiscalía General de Aguascalientes	0%	0%	100%	0%
2	PGJ Baja California		100%	100%	100%
3	PGJ Baja California Sur	S/A	S/A	S/A	S/A
4	Fiscalía General de Campeche	100%	100%	100%	100%
5	Fiscalía General de Chiapas	100%	100%	100%	100%
6	Fiscalía General de Chihuahua	0%	100%	0%	100%
7	PGJ CIUDAD DE MÉXICO	100%	100%		100%
8	Fiscalía General de Durango	50%	50%	50%	50%
9	Fiscalía General de Guerrero	100%	100%	100%	100%
10	PGJ Hidalgo	100%	100%	100%	100%
11	Fiscalía General de Jalisco	100%	100%	90%	90%
12	Fiscalía General de Estado de México	50%	50%	50%	50%
13	PGJ Michoacán				
14	PGJ Nuevo León	80%	80%	80%	100%
15	Fiscalía General de Oaxaca	25%	25%	50%	20%
16	Fiscalía General de Puebla				
17	Fiscalía General de Sinaloa				
18	Fiscalía General de Sonora	100%	100%	100%	100%
19	Fiscalía General de Tabasco				
20	Fiscalía General de Veracruz	100%	100%	100%	100%
21	Fiscalía General de Yucatán	100%	100%		90%
22	PGJ Zacatecas	98%	100%	100%	100%
23	PGR	100%	100%		100%

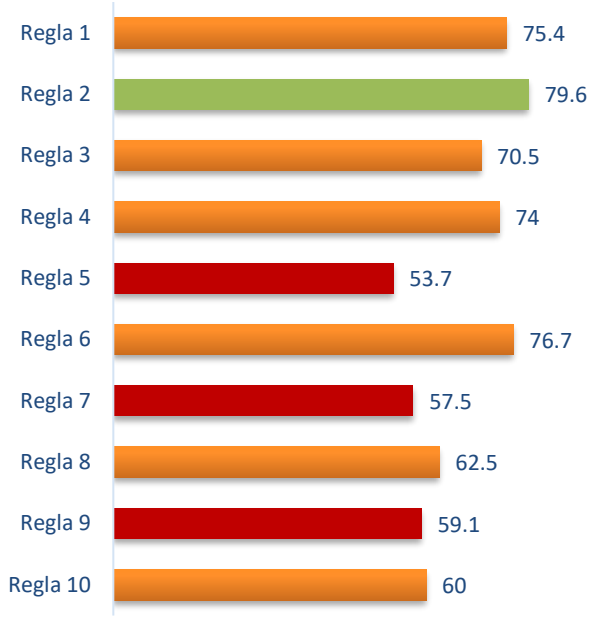
Fuente: CNDH.

❖ Grado de cumplimiento por Instancia de Procuración de Justicia

A lo largo de este documento se advierte la valoración predominantemente positiva, por parte de las procuradurías y fiscalías, sobre sus prácticas para investigar el feminicidio. Lo anterior no resulta un asunto menor en tanto que la falta de autocrítica sobre las acciones concretas individuales y, por supuesto, sobre las prácticas instituciones, representan un obstáculo para la sensibilización sobre la violencia feminicida, y con ello para la investigación con perspectiva de género y derechos humanos.

De manera fundamental, se debe hacer hincapié en la obligación del Estado para actuar con debida diligencia para hacer frente a todas las formas de violencia contra las mujeres y niñas, en especial cuando derivan en feminicidios. Cuando analizamos los promedios generales por regla, se advierte que hay tres reglas que reflejan focos de atención desde la mirada de las instituciones de procuración de justicia, como se observa en el siguiente gráfico:

Gráfico 6.2 Promedio general de la autoevaluación de las instituciones de procuración de justicia en cada regla



Fuente: CNDH.

La regla que registra una autoevaluación más baja es la 5, que tiene que ver con la investigación de feminicidios de mujeres especialmente vulnerables y protección de las mismas. Esta regla comprende que se apliquen seis supuestos relacionados con medidas en casos de víctimas migrantes y lo que ello conlleva: investigación del feminicidio y su potencial relación con la explotación sexual; el ofrecimiento de refugios y/o servicios de

apoyo a personas que soliciten asilo; medidas legislativas que prevean para las víctimas la protección necesaria, con independencia de su condición o de su lugar de residencia; medidas específicas para atener a mujeres pertenecientes a pueblos originarios, y atención por parte de personal especializado. En este sentido, se advierte que las y los servidores de procuración de justicia identifican un vacío en medidas y acciones orientadas a proteger a mujeres migrantes víctimas de feminicidio, o que se encuentran en contexto de violencia feminicida.

La regla 7 también registra una autoevaluación baja. Esta regla se relaciona con que se deben crear registros y elaborar estadísticas e indicadores de violencia contra las mujeres y de su sometimiento a la administración de justicia, para ser aplicados en políticas públicas. El reconocimiento de acciones parciales o insuficientes de medidas para generar información estadística sobre feminicidios es una constante que se identifica desde la descripción del contexto actual mexicano. Se ha enfatizado a lo largo del documento la preocupante situación de que no se cuente con registros confiables sobre las víctimas de violencia feminicida, reconociendo que es importante tanto el número de carpetas de investigación como los servicios de atención que se brinden y la ruta que las víctimas siguen, con el fin de contar con mecanismos de atención adecuados que protejan la vida de las víctimas.

Por otra parte, la relevancia de esta regla radica, por supuesto, en que las instituciones del Estado cuenten con información confiable sobre el feminicidio, de tal modo que se diseñen medidas y políticas programáticas que den cumplimiento a la obligación del Estado mexicano de garantizar los derechos humanos de las mujeres.

Finalmente, la regla 9, relacionada con el establecimiento de pautas y recomendaciones para el tratamiento de la información por los medios de comunicación en la investigación del feminicidio, es en la que las servidoras y servidores públicos reconocen un bajo cumplimiento. Ello pone el acento en la relevancia de fortalecer el trabajo interinstitucional, así como el trabajo con los medios de comunicación para sensibilizarles en el feminicidio y sus implicaciones, pero también para que funjan como aliados en las tareas de investigación.

Frente al escenario descrito, la CNDH reitera la relevancia de consultar las buenas prácticas a nivel internacional que sean de utilidad para que se cuente con estándares en común que fortalezcan la investigación del delito de feminicidio y, en consecuencia, el acceso a la justicia.

APUNTES PARA LA REFLEXIÓN

A lo largo de este documento se observan los diversos obstáculos que se presentan en el ámbito de la procuración de justicia, para el acceso a la justicia frente al feminicidio. Aun cuando han pasado nueve años de la Sentencia de Campo Algodonero, donde se trazan los obstáculos del acceso a la justicia, permanecen las dificultades e incluso ahora se pueden observar en buena parte del país, como un modo de operar la justicia, o de plantearla inaccesible para las víctimas.

La exigencia de acceso a la justicia para todas las víctimas de feminicidio (tanto directas como indirectas) atraviesa por hacer visible el incumplimiento de las obligaciones del Estado, y en qué medida ello impacta de manera notable a las mujeres, y también de manera diferenciada entre las mujeres según su edad, su condición socioeconómica, su pertenencia a grupos étnicos, entre otros factores.

A lo largo del estudio se pusieron de manifiesto diversos factores que complejizan el acceso a la justicia para las víctimas de feminicidio y que derivan en impunidad social del Estado. Entre estos factores se encuentra:

- La renuencia de instituciones de procuración de justicia para proporcionar información. Como se expresó en el capítulo cuatro, cinco instituciones no remitieron la información solicitada (Coahuila, Colima, Morelos, Nayarit y Quintana Roo).
- En el documento se señala que en 2016 **solamente un 3.39% de todos los casos de muerte de niñas y mujeres se reportaron como feminicidio (84 casos)**. Asimismo, destaca que el 69.43% de todos los casos fueron clasificados como homicidio culposo, mientras que un 25.61% es homicidio doloso. Como se advierte, el porcentaje tan bajo de carpetas de investigación abiertas por feminicidio podría en realidad representar la no atención de investigar todas las muertes violentas de mujeres como feminicidios.
  La distancia entre las carpetas de investigación por homicidio doloso y feminicidio, que representa la expresión de una negativa a iniciar las investigaciones de muertes violentas de mujeres como feminicidios. Si bien en términos generales la distancia se ha reducido de 2015 a septiembre de 2018 (pasando de 60.91 puntos porcentuales de diferencia entre carpetas iniciadas por homicidio doloso y por feminicidio, a 52.44 puntos porcentuales), en algunas entidades esta situación se agudiza. Llama la atención particularmente Baja California Sur que no remitió información sobre feminicidios al señalar que no cuenta con este tipo penal (la denominación del tipo penal más semejante al feminicidio en esta entidad es "homicidio agravado por feminicidio").
- La heterogeneidad de la información para aproximarnos a estimar el número de muertes violentas de mujeres por razones de género varía según la fuente de los datos, como se advirtió a lo largo del estudio. Cuando se compara la información obtenida por la CNDH con la del Secretariado Ejecutivo, se advierte que las cifras varían a nivel nacional considerablemente, como se puede observar en la siguiente tabla:

Tabla 7.1 Homicidios dolosos, feminicidios y defunciones femeninas con presunción de homicidio, 2016

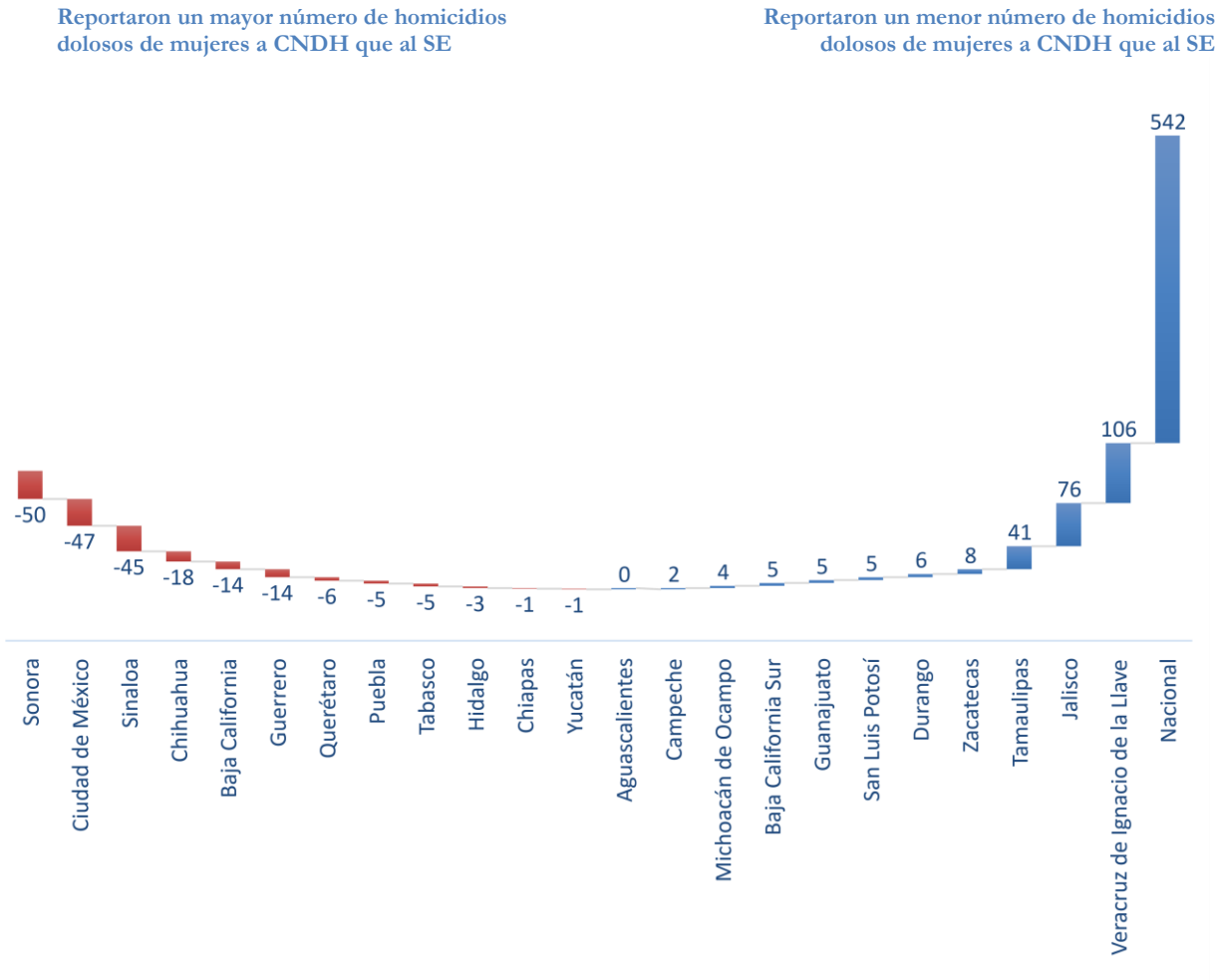
	Información de víctimas de homicidios dolosos Secretariado Ejecutivo		Información de carpetas de investigación por homicidios dolosos CNDH		Información de DFPH ONU Mujeres, *et. al.*	
	Total de homicidios dolosos 2016	Total de feminicidios 2016	Homicidios Dolosos de mujeres y niñas	Número feminicidios	Número de DFPH	Tasa
Nacional	**2204**	**624**	**1662**	**84**	**2746**	**4.4**
Aguascalientes	4	0	4		4	0.6
Baja California	125	10	139		126	7.2
Baja California Sur	15	0	10		12	3.1
Campeche	7	4	5		10	2.1
Chiapas	45	32	46		78	2.9
Chihuahua	142	0	160		168	8.8
Ciudad de México	73	47	120		144	3.1
Coahuila de Zaragoza	30	14			38	2.5
Colima	39	23			61	16.3
Durango	12	2	6	24	12	1.3
Guanajuato	103	14	98	21	121	4
Guerrero	341	21	355	22	243	13.1
Hidalgo	36	20	39		43	2.9
Jalisco	84	49	8		129	3.2
México	290	59			421	4.8
Michoacán de Ocampo	110	11	106		129	5.4
Morelos	58	30			84	8.4
Nayarit	14	0			23	3.7
Nuevo León	86	3	89		80	3.1
Oaxaca	27	88			104	4.9
Puebla	87	12	92		96	2.9
Querétaro	12	0	18	12	16	1.5
Quintana Roo	25	0			28	3.5
San Luis Potosí	32	8	27		31	2.2
Sinaloa	31	45	76		84	5.5
Sonora	38	30	88		52	3.5
Tabasco	14	29	19		47	3.8
Tamaulipas	136	0	95		126	6.9
Tlaxcala	13	0			11	1.6
Veracruz de Ignacio de la Llave	109	61	3	5	137	3.3
Yucatán	8	1	9		9	0.8
Zacatecas	58	11	50		79	9.7

Fuente: CNDH.

Las variaciones en algunas entidades federativas se observan más acentuadas, cuando se compara la información proporcionada al Secretariado Ejecutivo, con la información que se entregó a la CNDH. Se advierte que al calcular la diferencia entre los datos del Secretariado y los de la CNDH (los primeros, menos

los de la CNDH) Aguascalientes coincide en cuanto al número de homicidios dolosos de mujeres reportados a ambas instituciones; en sentido contrario, el caso Veracruz destaca por registrar la variación más alta, sin considerar el dato nacional, como se observa en el siguiente gráfico:

Gráfico 7.1 Diferencia entre los homicidios dolosos de mujeres reportados por el Secretariado Ejecutivo y la información reportada a la CNDH

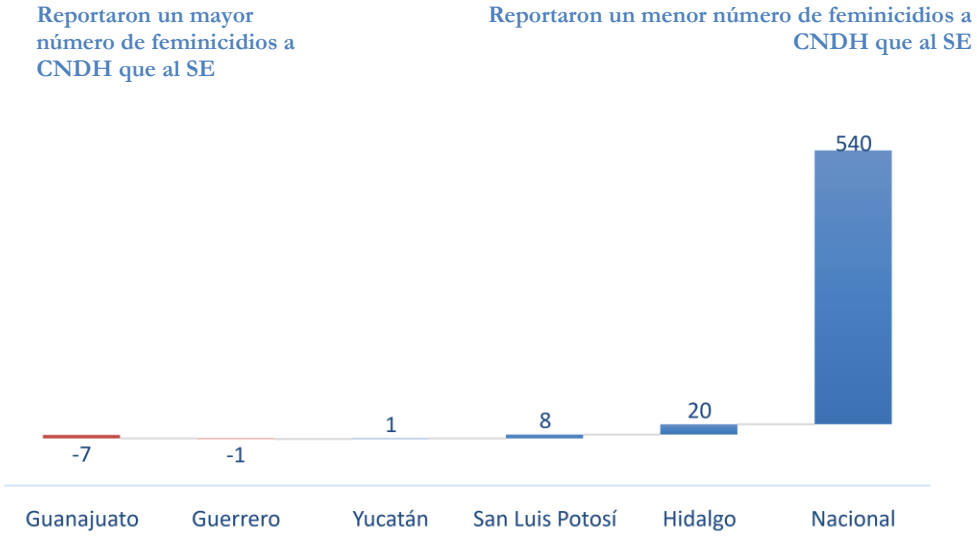


Fuente: CNDH.

Es importante mencionar que se consideran en la comparación de los homicidios dolosos únicamente las instituciones de procuración de justicia que reportaron información a la CNDH. Es decir, se excluyeron el Estado de México y Oaxaca, por no reportar concretamente el número de homicidios dolosos de mujeres. Asimismo, se excluye de la comparación la PGR.

Por otra parte, cuando se comparan las diferencias en la información reportada sobre feminicidio, se identifica Hidalgo es la entidad con una variación mayor cuando se compara la información reportada al Secretariado Ejecutivo y la que se proporcionó a la CNDH:

Gráfico 7.2 Diferencia entre los homicidios dolosos de mujeres reportados por el Secretariado Ejecutivo y la información reportada a la CNDH



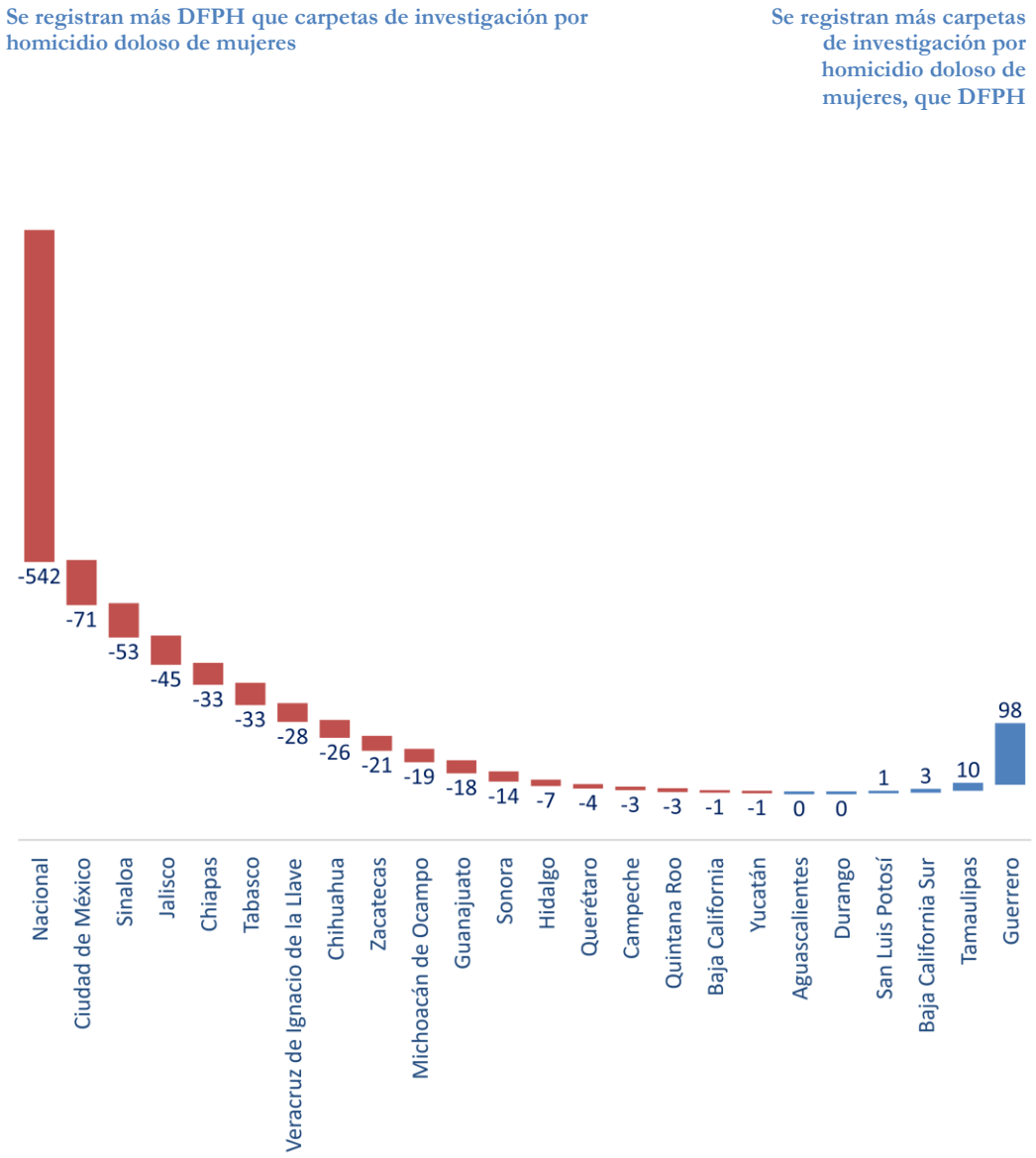
Fuente: CNDH.

Es importante mencionar que únicamente se incluyen en la comparación, las entidades que reportaron información sobre el número de feminicidios registrados a la CNDH.

La diferencia entre el número de feminicidios y de homicidios dolosos reportados al Secretariado Ejecutivo pero no a la CNDH es semejante en términos absolutos (542 homicidios dolosos y 540 feminicidios), sin embargo, cuando analizamos los porcentajes, se identifica que sólo se reportó a la CNDH el 75.40% de los homicidios dolosos de mujeres reportados al Secretariado Ejecutivo; mientras que, en el caso de los feminicidios, sólo se reportaron a la CNDH el 13.46% de los informados al Secretariado Ejecutivo. Esto último en parte se explica en parte porque sólo cinco de las 26 instituciones de procuración de justicia de los estados reportaron información al respecto.

Asimismo, con base en la tabla 7.1, se advierte que el número de defunciones femeninas con presunción de homicidios, considerado como el dato que permite aproximarse con más claridad a los asesinatos de mujeres, excede al número de homicidios dolosos de mujeres registrados en el Secretariado Ejecutivo en la mayoría de las entidades analizadas, destacando, por supuesto, el dato a nivel nacional, como se observa en el siguiente gráfico:

Gráfico 7.3 Diferencia entre las defunciones femeninas con presunción de homicidio y los homicidios dolosos de mujeres que reporta el Secretariado Ejecutivo



Fuente: CNDH.

Asimismo, se identifica que en los casos de Aguascalientes y Durango la información de DFPH es igual a las carpetas de investigación iniciadas. En las entidades donde las carpetas por homicidio doloso de mujeres son más que las DFPH, se presume que podría tratarse por reclasificación de delitos, sin embargo, no se cuenta con información al respecto.

- Respecto al perfil de las víctimas de feminicidio y de homicidio doloso, resultan alarmantes los vacíos en la información relacionados con la edad de la víctima y con la circunstancia en que se cometió el

delito. Las instituciones de procuración de justicia no registran información valiosa para el proceso de la investigación.
Ahora bien, aun cuando se cuenta con información incompleta sobre las víctimas de homicidio doloso, se pudo advertir lo siguiente:

Respecto a su edad, el **82.42%** de las víctimas de homicidios dolosos en 2016 en México fueron mujeres mayores de 18 años y el 11.53% fueron niñas y adolescentes (es decir, mujeres menores de 18 años). Es decir, de 10 homicidios dolosos, por lo menos en un caso se trataba de una niña o adolescente.

Respecto a su ocupación, e**l 28.11% de las víctimas de homicidios dolosos en el 2016 eran empleadas (457 casos)**[196] **y el 22.39% amas de casa (364 casos).** El 49.51% de las víctimas son reportadas con diversas ocupaciones (805 casos), como son: *cajeras, enfermeras, meseras, obreras, profesionistas independientes, edecanes, servidora pública, entre otras.

Respecto a su situación conyugal, e**l 34.64% de las víctimas de homicidios dolosos en México durante 2016 eran mujeres solteras,** el 20.93% estaban casadas y el 17.02% en unión libre. En el 22.28% de los casos esta información no se registra.

De acuerdo con la información reportada por las fiscalías y procuradurías de justicia, el **21.42%** de las mujeres y niñas víctimas de homicidios dolosos en 2016 **pertenecían al estrato socioeconómico bajo,** el 17.54% del medio bajo y el 20% del estrato medio. En otras palabras, el mayor número de mujeres y niñas víctimas de homicidios dolosos en 2016 eran de estrato socioeconómico **baja a media**, en tanto que éstas conforman el **58.96% de las víctimas** en total. Esto sin tomar en cuenta el casi **40%** de los casos en el cual el dato es desconocido.

Otro dato particularmente relevante tiene que ver con que se reportó que **sólo once de las mujeres víctimas de homicidios dolosos en 2016 fueron reportadas como mujeres indígenas**. En **ninguno** de los casos se especificó el origen étnico (en Baja California Sur, Chiapas, Querétaro y Tamaulipas).

Como se puede notar, aun cuando haya omisiones en el registro de esta información, con la que reportaron las procuradurías y fiscalías se pone de manifiesto la manera diferenciada en que las mujeres son asesinadas, por un lado, identificando la mayor vulneración de los derechos de las mujeres de estratos socioeconómicos bajos; y por otra, revisando el subregistro de los casos donde las mujeres son indígenas.

Centrándonos en las mujeres indígenas, sucede que no sólo se encuentran desprotegidas en cuanto a las condiciones e infraestructura para recibir atención a situaciones de violencia por las que estén atravesando, sino que se sugiere su invisibilización en las cifras oficiales de carpetas de investigación.

[196] Las procuradurías y fiscalías reportan como ocupación en términos generales "empleada".

- Otro dato relevante, tiene que ver con la relación de la víctima y el victimario. De acuerdo con la información remitida, se observó que en el 16% de los casos, la mujer víctima del homicidio doloso tenía una relación de pareja (144 casos; 10.64%) o alguna relación familiar (74 casos; 5.47%) con su agresor. Es importante mencionar que en 69.54% de los casos no se refiere información al respecto.

  El parentesco es un dato relevante para la investigación ministerial del feminicidio porque da luz sobre la posibilidad de que el asesinato de las mujeres pueda encuadrarse en el feminicidio, atendiendo al supuesto de una relación de parentesco o de confianza entre la víctima y el sujeto activo. Esto en los casos donde se prevé con claridad y suficiencia este elemento en el tipo penal, y donde no se considera como un agravante.

  En este sentido, la relevancia del parentesco es doble: por una parte, es preciso que se incluya con claridad en los supuestos del tipo penal, y por otra, que se registre investigue y registre en las carpetas de investigación. Con anterioridad, el Instituto Belisario Domínguez ha señalado que el 68% de los casos que constituyeron el universo de estudio de este documento, las mujeres fueron asesinadas por su pareja íntima, o en el marco de relaciones familiares[197].

- Respecto al arma con la que se llevaron a cabo los homicidios dolosos de mujeres, destaca que en el 43.99% de los casos se debió a herida por arma de fuego, según la información remitida a la CNDH. El número de homicidios de mujeres cometidos con armas de fuego ha ido en ascenso, de acuerdo con información del Secretariado Ejecutivo, de 2015 a la fecha. Ello se inserta en un contexto de violencia generalizado en el país y deviene en la potencial invisibilización del asesinato de mujeres por razones de género, o en la posible asociación en las investigaciones ministeriales del asesinato de mujeres con la delincuencia organizada.
- Al respecto, resulta relevante que en el 8.19% de los homicidios dolosos de mujeres, se identifique como móvil la delincuencia organizada. Sobre este rubro, sería preciso indagar cuáles son los elementos que llevan al personal que investiga las muertes violentas de mujeres, a considerar que es probable que el homicidio doloso se relacione con la delincuencia organizada, y en qué sentido considerarlo de esta manera interviene en detrimento de que se señale que se trató de un feminicidio, en lugar de un homicidio doloso.
- En cuanto al tipo penal de feminicidio. Se advierte que una de las dificultades para la investigación, el registro y la comparabilidad de la información tiene que ver con la diversidad en la tipificación del delito de feminicidio. Al respecto, se ha observado que en algunos casos las entidades tienden a homologar su tipo penal con el federal, sin embargo, al analizar cómo se encuentra tipificado el feminicidio en todo el país, se identifica que es preciso abrir el debate a nivel nacional sobre cómo plantear las razones de género, de tal modo que sean susceptibles de ser acreditadas en la investigación ministerial.
- Respecto al feminicidio como delito, llama la atención cómo se considera la relación entre la víctima y el agresor, en tanto que no en todos los casos se prevé como un supuesto que exista una relación de

[197] Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, *Asesinatos de Mujeres en México*, Ciudad de México, 2016, p. 5.

confianza, o que existe una relación de parentesco (entre otras) o si existe una relación entre ambos que se derive de algún ámbito de interacción (el laboral, el escolar, entre otros).

Otro supuesto del feminicidio disímil en los códigos penales tiene que ver con los antecedentes o datos de cualquier tipo de violencia contra la víctima. Al respecto, llama la atención que en algunos casos se señala expresamente que para acreditarse el feminicidio se debe contar con registros de episodios de violencia relacionados con la privación de la vida de la víctima. No obstante, al no contar con un registro institucional suficiente, confiable y alimentado por la información de todas las instituciones que atienden, investigan y sancionan, un requisito de este tipo contraviene la posibilidad de que se encuadre la muerte violenta de mujeres como feminicidio. De este modo, una omisión por parte de las instituciones del Estado implica por sí mismo, un obstáculo para el acceso a la justicia ante un feminicidio.

Por otra parte, llama la atención la incorporación de supuestos previstos en pocas entidades pero que podrían abonar a hacer visible manera diferenciada en que las mujeres padecen la violencia feminicida. En este sentido, se ubican principalmente agravantes que apuntan sobre la edad de la víctima, su condición de salud, su pertenencia a algún grupo étnico, o si estaba la víctima al cuidado de quien resultó su victimario.

- Es importante señalar la relación entre la tipificación del feminicidio y el registro de los mismos por parte de las instituciones de procuración de justicia. Una de las complejidades para comparar la ocurrencia del feminicidio, con base en los registros de las procuradurías y fiscalías, que se obtienen de acuerdo con las carpetas de investigación que inician, es la manera tan diversa en que está tipificado el feminicidio, y en que dicho delito es investigado. En este sentido, se reitera que el potencial explicativo de los datos está relacionado con la calidad de los mismos, y esto a su vez con las mejoras en la investigación ministerial.

La manera en que se investigan las muertes violentas de mujeres debe ser sometida a una revisión crítica y minuciosa, en tanto que es clave para el acceso a la justicia. Si bien actualmente todas las entidades ya prevén el delito del feminicidio, aun cuando se advierte que Baja California Sur requiere hacer una reforma urgente en su denominación, no se puede pensar en la tipificación como un asunto superado.

En el documento se buscó aproximarse a cómo se autoperciben y autoevaluación las instituciones de procuración de justicia, en tanto que la manera en la que se registra da información muy valiosa sobre acciones y omisiones en el registro de información y, por lo tanto, en cómo se investiga el feminicidio, sin embargo, ¿qué advierten como retos o como buenas prácticas quienes llevan a cabo la investigación ministerial?

Como se ha señalado a lo largo del documento, se indagó en las instituciones de procuración de justicia cómo consideran que llevan a cabo su trabajo en cuanto a la investigación de homicidios dolosos de mujeres y feminicidios. Esto con base en pautas legales a nivel internacional que buscan aportar elementos para la investigación eficaz del feminicidio. Resulta interesante analizar cómo las procuradurías y fiscalías reportan el cumplimiento de estas reglas, en tanto que aportan información sobre cómo se percibe el modo en que llevan a cabo sus tareas de investigación; los posibles obstáculos para la investigación de los feminicidios, ligados a la invisibilización de las prácticas negligentes, de las omisiones o de las acciones que retardan o entorpecen el

acceso a la justicia; y las tareas donde se valoran negativamente las acciones realizadas, y que podrían significar rubros donde se necesita ayuda y coordinación para trabajar en la investigación adecuada del feminicidio.

Destaca que las entidades que se autoevaluaron de manera más positiva son Sonora (97%), Guerrero (96%) e Hidalgo (92%). Por otro lado, las que se autoevaluaron con porcentajes de cumplimiento de las reglas más bajos son: Michoacán (17%), Durango (51%) y Tabasco (52%).

Cuando se revisaron las reglas, se identificó que aquellas donde se reconoce un bajo cumplimiento son: la regla cinco (el porcentaje promedio es de 53.7%) que tiene que ver con la investigación de feminicidios de mujeres especialmente vulnerables y la protección de las mismas, es decir, de mujeres migrantes y de mujeres indígenas, principalmente, lo cual pone una vez más el dedo en las múltiples vulneraciones a los derechos humanos de las mujeres indígenas.

La regla siete es otra de las evaluadas con porcentajes bajos (57.5%), esta tiene que ver con el registro y elaboración de estadísticas e indicadores, lo cual es plenamente coincidente con la información analizada a lo largo del documento, donde se pone de manifiesto la preocupación por un registro deficiente sobre la ocurrencia de las muertes violentas no sólo en el aparato de procuración de justicia, sino también en el de atención y en el de impartición.

Finalmente, la regla nueve es otra de las que registran un promedio más bajo (59.1%) en la autoevaluación de las procuradurías, esta regla tiene que ver con el establecimiento de pautas y recomendaciones para el tratamiento de la información por parte de los medios de comunicación. Los medios de comunicación en este sentido representan una tarea pendiente para trabajar en conjunto en el fortalecimiento de la investigación de los feminicidios, en varios sentidos, uno de ellos tiene que ver con el manejo de la información de manera revictimizante; y también con las potenciales alianzas para la difusión de información confiable, por ejemplo, en la búsqueda y localización de mueres.

Así, se pueden advertir rutas de acción urgente que devengan en el fortalecimiento de las instituciones de procuración de justicia. Es relevante reconocer el avance en la creación de protocolos especializados de investigación, en la formación y capacitación en derechos humanos que reportan las y los servidores encargados de la investigación ministerial, así como la creciente generación de unidades y áreas de especialización en investigación del feminicidio; sin embargo, a través de la información remitida a la CNDH se advierte también que en ocasiones existe una fragmentación reflejada en la estructura de las procuradurías y fiscalías, y no en todos los casos se advierte coordinación y trabajo en conjunto con otras áreas, a saber, por la información que remitieron y las áreas que intervinieron en proporcionar dicha información.

Como se advierte, el problema de la violencia feminicida ha traído consigo diversas dificultades, entre ellas: la acreditación del tipo penal de feminicidio y, en consecuencia, la legislación en la materia; los retos para la procuración e impartición de justicia cuando se priva de la vida a las mujeres por razones de género; la disponibilidad de información oficial y confiable en este rubro; y, la reparación del daño, por mencionar algunas.

Adicional a lo mencionado se encuentra lo relacionado con las órdenes de protección. Como se mencionó en el documento, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia prevé como un recurso específico para hacer frente a la violencia contra las mujeres medidas urgentes para brindar protección a las mujeres. De manera particular, las órdenes de protección se definen en el artículo 27 como: "actos de protección y de urgente aplicación en función del interés superior de la Víctima y son fundamentalmente precautorias y cautelares. Deberán otorgarse por la autoridad competente, inmediatamente que conozcan de hechos probablemente constitutivos de infracciones o delitos que impliquen violencia contra las mujeres".

Por lo tanto, las órdenes de protección constituyen un instrumento legal diseñado para proteger a las víctimas de violencia frente a todo tipo de agresiones, y supone un amparo de las víctimas de violencia de género, a través de un procedimiento sencillo y rápido. Las autoridades encargadas de aplicarlas deben de garantizar la protección y salvaguarda de las mujeres y niñas víctimas, y en su caso, la no repetición. Por ello, para la CNDH es fundamental expresar la preocupación porque la falta de información sobre el número de mujeres que fueron asesinadas aun teniendo una orden de protección; también llama la atención las explicaciones parciales sobre la manera en que proceden cuando una mujer solicita órdenes de protección.

Otro rubro que expresa las dificultades del acceso a la justicia y, al mismo tiempo, pareciera fortalecer el mensaje de permisividad al asesinato de mujeres tiene que ver con la investigación y la detención de los culpables. De la información analizada se advirtió que en 2016 se reportaron 1,667 homicidios dolosos de mujeres y niñas, sin embargo, únicamente **947 casos fueron consignados**, lo cual representan el 56.80% de los casos de homicidios dolosos contra mujeres. Considerando a las 947 consignaciones reportadas como el 100%, **sólo en el 10% se indica haber logrado la consignación y detención del presunto homicida**.

La CNDH manifiesta su preocupación sobre la situación de las procuradurías y fiscalías en torno a la desaparición de mujeres, pues con base en la información recopilada, se identificó un total de **4,527 mujeres desaparecidas en el 2016 en México.** Frente a este escenario, destaca que de las 27 instancias de procuración de justicia que respondieron el cuestionario de violencia feminicida, 12 de ellas no reportaron información de mujeres desaparecidas en 2016. Asimismo, destaca que el **40.74%** de las instancias de procuración de justicia reportaron haber identificado relación entre los casos de mujeres desaparecidas con otros delitos.
En cuanto a la reparación del daño en lo relacionado con el delito de feminicidio muestra aún grandes retos, en específico en lo relacionado con la reparación para las **víctimas denominadas como indirectas**, principalmente cuando se trata de familiares. En el caso de las niñas y niños que se ven afectados por la comisión del feminicidio, actualmente se ha intentado dar algunos avances al respecto.

Respecto a la **reparación del daño, prevista en los códigos penales que refieren a niñas y niños huérfanos por feminicidio**, destaca lo siguiente:

- Las entidades federativas de **Chihuahua, Colima, Hidalgo, Nuevo León, Sonora y Zacatecas** prevén de manera general la reparación del daño para el delito de feminicidio.
- Las entidades federativas de **Aguascalientes, Estado de México, Oaxaca y Veracruz** prevén la reparación del daño señalando de manera particular a los hijos o hijas huérfanos por el delito de feminicidio.

De este modo, el acceso a la justicia debe reflexionarse, analizarse y plantearse como un asunto que cruza a su vez con la reparación integral del daño a las víctimas y con la no impunidad, como elementos indispensables para fortalecer la procuración de justicia y la protección de los derechos humanos de las mujeres.

A diario mujeres de todas las edades viven en riesgo constante de sufrir algún tipo de violencia cada día, y prácticamente todas, en algún momento de su vida, han sido víctimas de violencia o se les ha amenazado por el simple hecho de ser mujeres. La simultaneidad y el entrecruce de diversas formas de violencia hacia las mujeres, ya sea de clase, por preferencia sexual, étnica, religiosa, judicial, jurídica, policial o cultural, responde a la multiplicidad de opresiones sociales que coexisten contra las mujeres. La manifestación más brutal y reiterada de la forma más extrema de violencia es el asesinato por el simple hecho de ser mujer, a saber, el feminicidio, razón por la cual es indispensable que el Estado cumpla con la obligación de garantizar el derecho de todas a las mujeres a una vida libre de violencia y al mismo tiempo, se aseguren todas las acciones y políticas encaminadas al acceso a la justicia, la reparación del daño y la no impunidad.

RECOMENDACIONES

Para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es de suma importancia que el Estado Mexicano dé cumplimiento a todas las recomendaciones internacionales que recientemente emitió el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en las Observaciones finales sobre el Noveno Informe periódico en México[198], específicamente, los relacionados con el **acceso a la justicia y violencia contra las mujeres**.

Se comparten y se coincide con las recomendaciones de la CEDAW en los temas antes mencionados, mismas que deben cumplirse a la brevedad, con la finalidad de que el Estado Mexicano garantice los derechos humanos de todas las personas, en el caso que nos ocupa, particularmente de las mujeres y niñas.

Por otra parte, México también debe de cumplir a cabalidad con las sentencias internacionales que en el tema de *acceso a la justicia* ha emitido la Corte Interamericano de Derechos Humanos[199], las cuales se resumen de la siguiente manera:

- Las Procuradurías o Fiscalías de las diversas entidades federativas, deberán **remover todos los obstáculos *de jure o de facto* que impidan la debida investigación de los hechos** y usar todos los medios disponibles para hacer que las investigaciones sean expeditos a fin de evitar la repetición de hechos iguales o análogos.
- Las instituciones de procuración de justicia deben **proporcionar regularmente información a los familiares de las víctimas sobre los avances en la investigación** y darles pleno acceso a los expedientes.
- Las instancias de procuración de justicia, deben asegurar **el pleno acceso y capacidad de actuar de la víctima en todas las etapas**. En caso de que la víctima sea mujer e indígena, se deben de proporcionar los medios para que la víctima acceda y participe en las diligencias del caso, para lo cual debe asegurar la provisión de intérprete y apoyo desde una perspectiva de género, en consideración de sus circunstancias de especial vulnerabilidad.
- Todas las entidades federativas, deben de cumplir con el deber de debida diligencia para prevenir situaciones de violencias, sobre todo en el contexto de prácticas extendidas o estructurales, por lo que

[198] Aprobadas por el Comité en su 70º período de sesiones (2 a 20 de julio de 2018). Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fMEX%2fCO%2f9&Lang=en, fecha de consulta: 27/11/2018.

[199] Caso González y otras ("Campo Algodonero"); Caso Fernández Ortega y otros vs. México, y Caso Rosendo Catú y otra vs. México.

deben de vigilar la situación social mediante la producción de **información estadística** adecuada que permita el diseño y la evaluación de las políticas públicas.

- Es decir, las entidades federativas deben de **garantizar la investigación y recopilación de estadísticas y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra las mujeres**, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra las mujeres y de formular e introducir los cambios necesarios.
- **Todo protocolo de búsqueda de personas**, deberá seguir por lo menos los siguientes parámetros:
  - Implementar búsquedas de oficio y sin dilación alguna, cuando se presenten casos de desaparición, como una medida tendiente a proteger la vida, libertad personal y la integridad de la persona desaparecida.
  - Establecer un trabajo coordinado entre diferentes cuerpos de seguridad para dar con el paradero de la persona.
  - Eliminar cualquier obstáculo de hecho o de derecho que le reste efectividad a la búsqueda o que haga imposible su inicio como exigir investigaciones o procedimientos preliminares.
  - Asignar los recursos humanos, económicos, logísticos, científicos o de cualquier índole que sean necesarios para el éxito de la búsqueda.
  - Confrontar el reporte de desaparición con la base de datos de personas desaparecidas, y
  - Priorizar las búsquedas en áreas donde razonablemente sea más probable encontrar a la persona desaparecida sin descartar arbitrariamente otras posibilidades o áreas de búsqueda. **Todo lo anterior deberá ser aún más urgente y riguroso cuando la desaparecida sea una niña.**

- Las entidades federativas, en los casos de **violencia contra las mujeres**, deben adoptar medidas integrales con perspectiva de género para cumplir con la debida diligencia. Estas medidas incluyen un adecuado marco jurídico de protección, una aplicación efectiva del mismo, así como políticas de prevención y prácticas para actuar eficazmente ante las denuncias.
- La investigación deberá incluir una perspectiva de género*;* emprender líneas de investigación específicas respecto a los feminicidios, para lo cual se deben involucrar las líneas de investigación sobre los patrones respectivos en la zona.
- En el caso de **violencia sexual**, las instancias de procuración de justicia, para investigar y realizar el análisis forense, deberán homologar sus protocolos con los parámetros establecidos en el Protocolo de Estambul y en las Directrices de la Organización Mundial de la Salud.
- Todas las entidades federativas deberán continuar implementando **programas y cursos permanentes de capacitación sobre investigación diligente en casos de feminicidio y desaparición de personas, que incluyan una perspectiva de género y etnicidad**. Así como un programa o curso permanente y obligatorio de capacitación y formación en derechos humanos y perspectiva de género.
- Las entidades federativas deberán asegurarse que las instancias de procuración de justicia cuenten con los **recursos humanos y materiales necesarios para desempeñar las tareas de manera adecuada, independiente e imparcial,** y que las personas que participen en la investigación cuenten con las debidas garantías de seguridad.

De igual manera, y reiterando lo que ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir la tesis denominada: Feminicidio. Diligencias que las autoridades se encuentran obligadas a realizar en su investigación:

Cuando se **investiga la muerte violenta de una mujer**, además de realizar las diligencias que se hacen en cualquier caso las autoridades investigadoras deben identificar:

- Cualquier patrón o práctica que pueda haber causado la muerte.
- Verificar la presencia o ausencia de motivos o razones de género que originan o explican la muerte violenta.
- Preservar evidencias específicas para determinar si hubo violencia sexual.
- Realizar las periciales pertinentes para determinar si la víctima estaba inmersa en un contexto de violencia.
- Además, las investigaciones policiales y ministeriales por presuntos feminicidios deben analizar la conexión que existe entre la violencia contra la mujer y la violación de otros derechos humanos, así como plantear posibles hipótesis del caso basadas en los hallazgos preliminares que identifiquen la discriminación o las razones de género como los posibles móviles que explican dichas muertes.
- Investigar, de oficio, las posibles connotaciones discriminatorias por razón de género en un acto de violencia perpetrado contra una mujer cuando dicho acto se enmarca en un contexto de violencia contra la mujer que se da en una región determinada.
- En específico, los protocolos de investigación de muertes de mujeres incluyen diversos peritajes específicos, entre los que destacan los tendientes a determinar si el cuerpo tenía alguna muestra de violencia y, específicamente, violencia sexual -para lo cual se tienen que preservar evidencias al respecto-.
- La exploración ante una posible violencia sexual debe ser completa, pues es difícil rescatar las muestras que no se tomen y procesen en las primeras horas.
- Además, siempre deben buscarse signos de defensa y lucha, preponderantemente en los bordes cubitales de manos y antebrazos, uñas, etcétera.
- En homicidios de mujeres relacionados con agresiones sexuales suelen encontrarse, en la parte exterior del cuerpo, entre otros, mordeduras de mamas y/o contusiones al interior de los muslos.
- Además, los peritajes en medicina forense tienen el propósito de determinar si la occisa presenta signos o indicios criminalísticos de maltrato crónico anterior a su muerte.
- El perito que realice la necropsia esté familiarizado con los tipos de tortura o de violencia que predominan en ese país o localidad y, por otro, que además de la necropsia psicológica practicada a las occisas, se realice complementariamente un peritaje psicosocial, el cual se centra en la experiencia de las personas afectadas por las violaciones a los derechos humanos, mediante el cual se analice su entorno psicosocial.

Es decir, para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, todas las muerte de mujeres, incluidas las "accidentales" o "suicidios", deben de analizarse con perspectiva de género, para poder determinar si hubo o no razones de género en la causa de la muerte; la investigación adquiere mayor relevancia en relación con la

muerte de una mujer en un contexto de violencia; **omitir el cumplimiento de estos parámetros mínimos indispensables, es condicionar el acceso a la justicia de las mujeres por invisibilizar su situación particular.**

Por ello, este Organismo Constitucional Autónomo **exhorta** a todas las entidades federativas y a la Federación a dar cabal cumplimiento al Acuerdo **04/XLIII/17. Investigación de homicidios dolosos de mujeres bajo protocolos de feminicidio, del Consejo Nacional de Seguridad Pública, aprobados en su Cuadragésima Tercera Sesión Ordinaria, celebrada el 21 de diciembre de 2017**, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 2018, en el que se establece que: *El Consejo Nacional de Seguridad Pública acuerda que la Procuraduría General de la República y las Procuradurías y Fiscalías Generales de Justicia de las 32 entidades federativas inicien la investigación de toda muerte violenta de mujeres de carácter doloso bajo protocolos de feminicidio.*

Aunado a que como quedó evidenciado a lo largo del documento, **contar con registros confiables sobre los casos de feminicidios** sigue siendo un desafío y una asignatura pendiente por parte del Estado Mexicano, tener cifras confiables es contar con fuentes de información fundamentales para la toma de decisiones, para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, de ahí la importancia de contar con registros confiables y tecnológicos para alimentar una sola base de datos o plataforma a nivel nacional.

La Federación junto con las entidades federativas deben de fortalecer las **capacidades institucionales de las instancias de procuración de justicia** para abrir carpetas de investigación y llevar a cabo dicha investigación enfoque interseccional, con perspectiva de género y de derechos humanos.

Para ello, se debe de dotar de **presupuesto suficiente** a las instancias de procuración de justicia, no obstante, esta limitante que puedan llegar a tener en materia presupuestaria, están obligadas todas las instancias de procuración de justicia a cumplir con la debida diligencia en todas sus investigaciones.

Resulta indispensable, **que se reflexione en torno al tipo penal de feminicidio**, existe múltiples diferencias en la tipificación del delito de feminicidio en las entidades federativas; actualmente en Baja California Sur se denomina este delito como "homicidio agravado por feminicidio". Ello refleja las reminiscencias que existen para analizar al feminicidio como un delito dependiente del homicidio, como si significara el asesinato de mujeres per se, dejando de lado entonces que el asesinato de mujeres por razones de género representa la expresión más extrema de relaciones de poder entre mujeres y hombres, donde las primeras son sometidas simbólicamente y también de hecho. Por ello a la luz de los estándares internacionales se recomienda reflexionar sobre el tipo penal de feminicidio tanto a nivel federal como en cada una de las entidades federativas.

Bajo esta tesitura se recomienda mirar los procedimientos relacionados con los **órdenes de protección**, pues se observó que algunas entidades ofrecen explicaciones escuetas sobre dicho procedimiento y, en algunos casos, se hace referencia a que la víctima debe iniciar un procedimiento de carácter civil o penal para acceder a dichas medidas, poniendo en grave riesgo a las mujeres y niñas en busca de alguna medida de protección.

Es recomendable que todos los códigos penales, respecto de la **reparación del daño** refieran expresamente a niñas y niños huérfanos por feminicidio, actualmente sólo cuatro entidades prevén esta situación. Además,

se hace indispensable que en lapsos cortos se cumplan las medidas para garantizar la reparación del daño de las víctimas indirectas de este delito.

Finalmente, se exhorta a que cada una de las autoridades que integran la Federación den cumplimiento a lo que mandata el artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual en la parte que interesa refiere: *Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, en consecuencia, deberán prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.*

ÍNDICE DE GRÁFICOS, TABLAS E IMÁGENES

Índice de imágenes

IMAGEN 1.2 MAPA SOBRE FEMINICIDIOS DE MARÍA SALGUERO 25
IMAGEN 1.2 FUENTES DE DATOS PARA LA VIOLENCIA FEMINICIDA 26
IMAGEN 1.3 INFORMACIÓN DISPONIBLE EN BANAVIM 28
IMAGEN 1.4 MAPA DE ENTIDADES CON PROCEDIMIENTO DE AVGM 49
IMAGEN 3.1 LA TIPIFICACIÓN DEL FEMINICIDIO, PROXIMIDAD AL TIPO PENAL DEL CPF 89

Índice de Gráficos

GRÁFICO 1.1 FEMINICIDIO. AMÉRICA LATINA, EL CARIBE Y ESPAÑA (22 PAÍSES), 2016 20
GRÁFICO 1.2 DELITOS DE FEMINICIDIOS REGISTRADOS POR AÑO (2015-2017) Y POR ENTIDAD FEDERATIVA 30
GRÁFICO 1.3 NÚMERO DE PRESUNTAS VÍCTIMAS DE HOMICIDIOS DOLOSOS (DE MUJERES) Y FEMINICIDIOS POR AÑO (2015-AGOSTO DE 2018) 33
GRÁFICO 1.4 PORCENTAJE DE HOMICIDIOS DOLOSOS DE MUJERES Y FEMINICIDIOS POR AÑO (2015-AGOSTO DE 2018) . 34
GRÁFICO 1.5 PORCENTAJE DE PRESUNTAS VÍCTIMAS DE HOMICIDIO DOLOSO (DE MUJERES) Y FEMINICIDIO POR ENTIDAD FEDERATIVA DE 2015 35
GRÁFICO 1.6 PORCENTAJE DE PRESUNTAS VÍCTIMAS DE HOMICIDIO DOLOSO (DE MUJERES) Y FEMINICIDIO POR ENTIDAD FEDERATIVA DE 2016 36
GRÁFICO 1.7 PORCENTAJE DE PRESUNTAS VÍCTIMAS DE HOMICIDIO DOLOSO (DE MUJERES) Y FEMINICIDIO POR ENTIDAD FEDERATIVA DE 2017 37
GRÁFICO 1.8 PORCENTAJE DE PRESUNTAS VÍCTIMAS DE HOMICIDIO DOLOSO (DE MUJERES) Y FEMINICIDIO POR ENTIDAD FEDERATIVA DE 2018 38
GRÁFICO 1.9 TIPO DE ARMA EMPLEADA EN EL HOMICIDIO DOLOSO DE MUJERES Y EN EL FEMINICIDIO EN 2015 40
GRÁFICO 1.10 TIPO DE ARMA EMPLEADA EN EL HOMICIDIO DOLOSO DE MUJERES Y EN EL FEMINICIDIO EN 2016 41
GRÁFICO 1.11 TIPO DE ARMA EMPLEADA EN EL HOMICIDIO DOLOSO DE MUJERES Y EN EL FEMINICIDIO EN 2017 41
GRÁFICO 1.12 TIPO DE ARMA EMPLEADA EN EL HOMICIDIO DOLOSO DE MUJERES Y EN EL FEMINICIDIO HASTA SEPTIEMBRE 2018 42
GRÁFICO 1.13 TIPO DE ARMA EMPLEADA EN EL HOMICIDIO DOLOSO DE MUJERES (2015-SEPTIEMBRE 2018) 42
GRÁFICO 1.14 TIPO DE ARMA EMPLEADA EN EL FEMINICIDIO (2015-SEPTIEMBRE 2018) 43
GRÁFICO 1.15 RANGO DE EDAD DE LAS VÍCTIMAS DE HOMICIDIO DOLOSO Y DE FEMINICIDIO, 2015 44
GRÁFICO 1.16 RANGO DE EDAD DE LAS VÍCTIMAS DE HOMICIDIO DOLOSO Y DE FEMINICIDIO, 2016 44
GRÁFICO 1.17 RANGO DE EDAD DE LAS VÍCTIMAS DE HOMICIDIO DOLOSO Y DE FEMINICIDIO, 2017 45
GRÁFICO 1.18 RANGO DE EDAD DE LAS VÍCTIMAS DE HOMICIDIO DOLOSO Y DE FEMINICIDIO, 2018 45
GRÁFICO 1.19 RANGOS DE EDAD DE MUJERES VÍCTIMAS DE HOMICIDIO DOLOSO, 2015-SEPTIEMBRE DE 2018 46

GRÁFICO 1.20 RANGOS DE EDAD DE VÍCTIMAS DE FEMINICIDIO, 2015-SEPTIEMBRE DE 2018 46

GRÁFICO 1.21 NÚMERO DE ENTIDADES DONDE SE HA SOLICITADO ALGÚN RUBRO RELACIONADO CON EL ACCESO A LA JUSTICIA, EN EL MARCO DE LA AVGM. 51

GRÁFICO 1.22 NÚMERO DE ENTIDADES DONDE SE HA SOLICITADO ALGÚN RUBRO RELACIONADO CON EL ACCESO A LA JUSTICIA, EN EL MARCO DE LA DECLARATORIA DE AVGM 53

TABLA 2.1 ÁMBITOS, TIPOS Y MODALIDADES DE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES 62

GRÁFICO 3.1 FRECUENCIA DE LOS SUPUESTOS DEL TIPO PENAL FEDERAL EN TODO EL PAÍS 88

GRÁFICO 3.2 AÑOS DE PRISIÓN MÍNIMOS Y MÁXIMOS PREVISTOS EN LOS CÓDIGOS PENALES 91

GRÁFICO 4.1 INSTITUCIONES DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA QUE PARTICIPARON EN EL ESTUDIO 104

GRÁFICO 5.1 DISTRIBUCIÓN DE HOMICIDIOS DE MUJERES Y NIÑAS REGISTRADOS EN 2016 POR INSTANCIA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA. 114

GRÁFICO 5.2 PORCENTAJE DE HOMICIDIOS DOLOSOS OCURRIDOS EN ESPACIOS PÚBLICOS O PRIVADOS, 2016 116

GRÁFICO 5.3 DISTRIBUCIÓN DE HOMICIDIOS DOLOSOS DE MUJERES Y NIÑAS OCURRIDOS EN ESPACIOS PÚBLICO Y PRIVADO EN 2016 POR INSTANCIA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA. 118

GRÁFICO 5.4 DISTRIBUCIÓN DE HOMICIDIOS DOLOSOS OCURRIDOS EN CASA DE LA VÍCTIMA O DEL VICTIMARIO EN 2016 POR INSTANCIA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA. 119

GRÁFICO 5.5 DISTRIBUCIÓN DE HOMICIDIOS DOLOSOS DE MUJERES Y NIÑAS SEGÚN SU EDAD EN MÉXICO EN 2016. 121

GRÁFICO 5.6 DISTRIBUCIÓN DE HOMICIDIOS DOLOSOS DE MUJERES Y NIÑAS SEGÚN SU OCUPACIÓN EN MÉXICO EN 2016 122

GRÁFICO 5.7 DISTRIBUCIÓN DE HOMICIDIOS DOLOSOS DE MUJERES Y NIÑAS SEGÚN SU SITUACIÓN CONYUGAL EN MÉXICO EN 2016. 123

GRÁFICO 5.8 DISTRIBUCIÓN DE HOMICIDIOS DOLOSOS DE MUJERES Y NIÑAS SEGÚN SU ESTRATO SOCIOECONÓMICO EN MÉXICO EN 2016. 124

GRÁFICO 5.9 DISTRIBUCIÓN DE HOMICIDIOS DOLOSOS DE MUJERES Y NIÑAS VÍCTIMAS SEGÚN EL MÓVIL REPORTADO EN MÉXICO EN 2016. 126

GRÁFICO 5.10 DISTRIBUCIÓN DE HOMICIDIOS DOLOSOS DE MUJERES Y NIÑAS VÍCTIMAS SEGÚN LA RELACIÓN REPORTADA CON EL 127

GRÁFICO 5.11 DISTRIBUCIÓN DE DELITOS ASOCIADOS A MUERTES VIOLENTAS DE NIÑAS Y MUJERES EN MÉXICO EN 2016. 128

GRÁFICO 5.12 DISTRIBUCIÓN DE CONSIGNACIONES DE LOS HOMICIDIOS DOLOSOS DE MUJERES Y NIÑAS EN 2016. 130

GRÁFICO 5.13 PORCENTAJE DE ÓRDENES DE APREHENSIÓN POR HOMICIDIOS DOLOSOS DE MUJERES Y NIÑAS EN 2016. 131

GRÁFICO 5.14 DISTRIBUCIÓN DE AVERIGUACIONES POR HOMICIDIOS DOLOSOS DE MUJERES Y NIÑAS EN 2016. 133

GRÁFICO 5.15 PORCENTAJE DE APELACIONES POR HOMICIDIOS DOLOSOS DE MUJERES Y NIÑAS EN 2016. 134

GRÁFICO 5.16 PORCENTAJE DE INSTANCIAS DE JUSTICIA QUE CONSIDERAN LA ADECUADA EXISTENCIA DE UN MARCO JURÍDICO Y NORMATIVO EN 2016. 137

GRÁFICO 5.17 PORCENTAJE DE INSTANCIAS DE JUSTICIA QUE CITARON INSTRUMENTOS EXISTENTES EN 2016. 138

GRÁFICO 5.18 PORCENTAJE DE UNIDADES, CENTROS Y ACCIONES DE PREVENCIÓN EN 2016. 141

GRÁFICO 5.19 INSTANCIAS DE JUSTICIA CON UNIDAD DE INVESTIGACIÓN ESPECIALIZADA EN MUERTES VIOLENTAS Y OTRAS FORMAS EN 2016. 147

GRÁFICO 5.20 PORCENTAJE DE INSTANCIAS DE JUSTICIA CON PROTOCOLO PARA INVESTIGAR EL DELITO DE FEMINICIDIO EN 2016. 150

GRÁFICO 5.21 PORCENTAJE DE INSTITUCIONES DE JUSTICIA CON CAPACITACIÓN CON PERSPECTIVA DE GÉNERO AL PERSONAL ASIGNADO EN 2016. 153

GRÁFICO 5.22 PORCENTAJE DE INSTANCIAS DE JUSTICIA CON PROGRAMA DE FORMACIÓN Y/O CAPACITACIÓN DE LOS DIFERENTES OPERADORES DE JUSTICIA EN 2016. 165

GRÁFICO 5.23 PORCENTAJE DE INSTANCIAS DE JUSTICIA CON PROTECCIÓN Y ASISTENCIA INTEGRAL, DE MODO EFICAZ A LOS FAMILIARES DE LAS VÍCTIMAS DE FEMINICIDIO EN 2016. 167

GRÁFICO 5.24 INSTANCIAS CON SISTEMA DE REGISTRO Y ESTADÍSTICA ESPECÍFICOS DE LOS CASOS DE FEMINICIDIOS. . 171

GRÁFICO 5.25 PORCENTAJE DE INSTANCIAS DE JUSTICIA QUE DECLARAN CONTAR CON LA INFORMACIÓN DESAGREGADA DE FEMINICIDIO. 175

GRÁFICO 5.26 MUJERES DESAPARECIDAS EN 2016 POR INSTANCIA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA 179

GRÁFICO 5.27 PORCENTAJE DE INSTANCIAS DE JUSTICIA QUE IDENTIFICARON UNA RELACIÓN ENTRE MUJERES DESAPARECIDAS Y OTROS DELITOS. 180

GRÁFICO 5.28 PORCENTAJE DE INSTANCIAS DE JUSTICIA QUE REPORTARON TENER UNA PÁGINA WEB CON REGISTRO DE MUJERES DESAPARECIDAS. 187

GRÁFICO 5.29 PORCENTAJE DE INSTANCIAS DE JUSTICIA QUE REPORTARON TENER UN BANCO DE DATOS GENÉTICOS DE MUJERES Y NIÑAS DESAPARECIDAS. 188

GRÁFICO 5.30 EXISTENCIA DE UN MECANISMO PARA LA BÚSQUEDA INMEDIATA DE LAS MUJERES Y NIÑAS DESAPARECIDAS. 189

GRÁFICO 6.1 PROMEDIO GENERAL DE AUTOEVALUACIÓN DE LAS INSTANCIAS, EN TORNO AL CUMPLIMIENTO DE LAS REGLAS MÍNIMAS EN 2016. 198

GRÁFICO 6.2 PROMEDIO GENERAL DE LA AUTOEVALUACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN CADA REGLA 224

GRÁFICO 7.1 DIFERENCIA ENTRE LOS HOMICIDIOS DOLOSOS DE MUJERES REPORTADOS POR EL SECRETARIADO EJECUTIVO Y LA INFORMACIÓN REPORTADA A LA CNDH 228

GRÁFICO 7.2 DIFERENCIA ENTRE LOS HOMICIDIOS DOLOSOS DE MUJERES REPORTADOS POR EL SECRETARIADO EJECUTIVO Y LA INFORMACIÓN REPORTADA A LA CNDH 229

GRÁFICO 7.3 DIFERENCIA ENTRE LAS DEFUNCIONES FEMENINAS CON PRESUNCIÓN DE HOMICIDIO Y LOS HOMICIDIOS DOLOSOS DE MUJERES QUE REPORTA EL SECRETARIADO EJECUTIVO 230

TABLA. ESTRATO SOCIOECONÓMICO DE MUJERES Y NIÑAS VÍCTIMAS DE HOMICIDIOS DOLOSOS EN 2016, EN CIERTAS REGIONES. 307

GRÁFICA. ESTRATO SOCIOECONÓMICO DE MUJERES Y NIÑAS VÍCTIMAS DE HOMICIDIOS DOLOSOS EN 2016, EN CIERTAS REGIONES. 308

TABLA. RELACIÓN DE LAS VÍCTIMAS MUJERES Y NIÑAS CON LOS VICTIMARIOS EN 2016, EN CIERTAS REGIONES. 309

GRÁFICA. RELACIÓN DE LAS VÍCTIMAS MUJERES Y NIÑAS CON LOS VICTIMARIOS EN 2016, EN CIERTAS REGIONES..... 310

TABLA. TIPOLOGÍA DE LOS CRÍMENES EN 2016, EN CIERTAS REGIONES. 310

TABLA. HOMICIDIOS DOLOSOS EN 2016 Y NÚMERO DE CONSIGNACIONES DE HOMICIDIOS DOLOSOS EN 2016, EN CIERTAS REGIONES. 311

TABLA. NÚMERO DE ÓRDENES DE APREHENSIÓN POR HOMICIDIOS DOLOSOS EN 2016, EN CIERTAS REGIONES. 312

TABLA. NÚMERO DE AVERIGUACIONES POR HOMICIDIOS DOLOSOS EN 2016, EN CIERTAS REGIONES..... 313

TABLA. NÚMERO DE SENTENCIADOS Y PENA IMPUESTA EN 2016. 314

TABLA. NÚMERO DE FEMINICIDIOS EN 2016. 314

TABLA. INSTANCIAS DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA QUE INDICARON QUE SÍ EXISTE UN MARCO JURÍDICO Y NORMATIVO ADECUADO, EN CIERTAS REGIONES. 315

GRÁFICA. INSTRUMENTOS EXISTENTES. 315

TABLA. DELITOS TIPIFICADOS. 316

TABLA. UNIDAD ESPECIALIZADA PARA ATENDER DELITOS SEXUALES Y VIOLENCIA DE GÉNERO POR INSTANCIAS. 317

TABLA. CENTROS DE ATENCIÓN A MUJERES POR INSTANCIAS. 317

TABLA. UNIDAD DE INVESTIGACIÓN ESPECIALIZADA EN MUERTES VIOLENTAS Y OTRAS FORMAS POR INSTANCIAS DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA, EN CIERTAS REGIONES. 320

TABLA. PROTOCOLO PARA INVESTIGAR EL DELITO DE FEMINICIDIO POR INSTANCIA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA. 321

TABLA. PROCESO PARA EMITIR ÓRDENES DE PROTECCIÓN POR INSTANCIA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA. 322

TABLA. RUTA PARA LA INVESTIGACIÓN DEL FEMINICIDIO. 323

TABLA. PROGRAMA DE FORMACIÓN Y/O CAPACITACIÓN POR INSTANCIA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA. 324

TABLA. PROTECCIÓN Y ASISTENCIA INTEGRAL POR INSTANCIA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA. 325

TABLA. SISTEMA DE REGISTRO Y ESTADÍSTICA POR INSTANCIA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA. 326

TABLA. INFORMACIÓN DESAGREGADA POR INSTANCIA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA. 326

TABLA. MUJERES DESAPARECIDAS EN 2016 POR INSTANCIA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA (DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL), EN CIERTAS REGIONES. 327

TABLA. CAPACITACIÓN RECIBIDA POR PERSONAL ENCARGADO DE INVESTIGAR LAS DESAPARICIONES DE MUJERES POR INSTANCIAS DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA. 328

TABLA. MECANISMOS DE BÚSQUEDA POR INSTANCIAS DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA. 330

Índice de tablas

TABLA 1.1. EL FEMINICIDIO EN CIUDAD JUÁREZ, CHIHUAHUA (1993-2005). CUADRO COMPARATIVO 22

TABLA 1.2. PRINCIPALES ESTUDIOS SOBRE EL NÚMERO DE FEMICIDIOS EN MÉXICO 23

TABLA 1.3 DIFERENCIAS ENTRE EL PORCENTAJE DE CARPETAS DE INVESTIGACIÓN DE HOMICIDIO DOLOSO DONDE LAS VÍCTIMAS FUERON MUJERES, Y DE VÍCTIMAS DERIVADAS DE CARPETAS DE INVESTIGACIÓN POR FEMINICIDIO 39

TABLA 1.4 FASES DE LOS PROCEDIMIENTOS DE AVGM 49

TABLA 1.5 DIMENSIONES DE LAS CONCLUSIONES DE LOS GRUPOS DE TRABAJO RELACIONADAS CON EL ACCESO A LA JUSTICIA. 50

TABLA 1.6 DIMENSIONES DE LAS DECLARATORIAS DE AVGM RELACIONADAS CON EL ACCESO A LA JUSTICIA 52

TABLA 3.1 INSTRUMENTOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE ACCESO A LA JUSTICIA 74

TABLA 3.2 TIPOS PENALES IDÉNTICOS O SEMEJANTES AL TIPO PENAL FEDERAL DE FEMINICIDIO 88

TABLA 3.3 CÓDIGOS PENALES QUE PREVÉN LA SANCIÓN A SERVIDORAS/ES PÚBLICOS EN EL DELITO DE FEMINICIDIO 90

TABLA 3.4 SUPUESTOS QUE FIGURAN COMO AGRAVANTES DEL FEMINICIDIO EN LOS CÓDIGOS PENALES 92

TABLA 4.1 LAS 11 INSTANCIAS CON RESPUESTAS PARTICULARES 104

TABLA 4.2 INSTANCIAS QUE RESPONDIERON EL CUESTIONARIO DE V. F. 107

TABLA 5.1 DIFERENCIAS IDENTIFICADAS EN EL NÚMERO DE HOMICIDIOS DOLOSOS DE MUJERES Y NIÑAS, Y EN EL NÚMERO DE HOMICIDIOS DOLOSOS DE MUJERES 109

TABLA 5.2 DIFERENCIAS IDENTIFICADAS EN EL NÚMERO DE HOMICIDIOS DOLOSOS DE MUJERES Y NIÑAS, SEGÚN SU LUGAR DE OCURRENCIA 110

TABLA 5.3 DIFERENCIAS IDENTIFICADAS EN EL NÚMERO DE HOMICIDIOS DOLOSOS DE MUJERES Y NIÑAS, SEGÚN LAS CARACTERÍSTICAS DE LA VÍCTIMA 112

TABLA 5.4 TOTAL DE HOMICIDIOS DE MUJERES Y NIÑAS EN MÉXICO EN 2016. 113

TABLA 5.5 TOTAL DE HOMICIDIOS DE MUJERES Y NIÑAS EN MÉXICO EN 2016, POR MUNICIPIO. 113

TABLA 5.6 NÚMERO DE HOMICIDIOS DE MUJERES Y NIÑAS REGISTRADOS EN 2016 POR INSTANCIA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA. 114

TABLA 5.7 TOTAL DE HOMICIDIOS DOLOSOS OCURRIDOS EN ESPACIOS PÚBLICO O PRIVADO EN MÉXICO EN 2016..... 116

TABLA 5.8 TOTAL DE HOMICIDIOS DOLOSOS DE MUJERES Y NIÑAS OCURRIDOS EN ESPACIOS PÚBLICO Y PRIVADO EN 2016 POR INSTANCIA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA. 117

TABLA 5.9 TOTAL DE HOMICIDIOS DOLOSOS DE MUJERES Y NIÑAS SEGÚN EL LUGAR DE OCURRENCIA EN MÉXICO EN 2016. 119

TABLA 5.10 DISTRIBUCIÓN DE HOMICIDIOS DOLOSOS DE MUJERES Y NIÑAS SEGÚN SU EDAD EN MÉXICO EN 2016..... 120

TABLA 5.11 DISTRIBUCIÓN DE HOMICIDIOS DOLOSOS DE MUJERES Y NIÑAS SEGÚN SU OCUPACIÓN EN MÉXICO EN 2016. 122

TABLA 5.12 DISTRIBUCIÓN DE HOMICIDIOS DOLOSOS DE MUJERES Y NIÑAS SEGÚN SU ESTADO CONYUGAL EN MÉXICO EN 2016. 123

TABLA 1.13 DISTRIBUCIÓN DE HOMICIDIOS DOLOSOS DE MUJERES Y NIÑAS SEGÚN SU ESTRATO SOCIOECONÓMICO EN MÉXICO EN 2016. 124

TABLA 5.14 INSTANCIAS QUE REPORTAN HOMICIDIOS DOLOSOS DE MUJERES Y NIÑAS INDÍGENAS VÍCTIMAS EN MÉXICO EN 2016. 125

TABLA 5.15 TOTAL DE HOMICIDIOS DOLOSOS DE MUJERES Y NIÑAS INDÍGENAS EN MÉXICO EN 2016..... 125

TABLA 5.16 NÚMERO DE HOMICIDIOS DOLOSOS DE MUJERES Y NIÑAS SEGÚN EL MÓVIL REPORTADO EN MÉXICO EN 2016. 125

TABLA 5.17 NÚMERO DE HOMICIDIOS DOLOSOS DE MUJERES Y NIÑAS SEGÚN LA RELACIÓN REPORTADA CON EL VICTIMARIO EN MÉXICO EN 2016. 126

TABLA 5.18 NÚMERO DE HOMICIDIOS DOLOSOS DE MUJERES Y NIÑAS SEGÚN EL TIPO DE ARMA EMPLEADA EN EL HOMICIDIO DOLOSO EN MÉXICO EN 2016. 127

TABLA 5.19 NÚMERO DE HOMICIDIOS DOLOSOS Y DE CONSIGNACIONES DE HOMICIDIOS DOLOSOS DE MUJERES Y NIÑAS EN 2016 POR INSTANCIA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA. 128

TABLA 5.20 TOTAL DE CONSIGNACIONES DE LOS HOMICIDIOS DOLOSOS DE MUJERES Y NIÑAS EN 2016. 129

TABLA 5.21 NÚMERO DE CONSIGNACIONES DE LOS HOMICIDIOS DOLOSOS DE MUJERES Y NIÑAS EN 2016 POR INSTANCIA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA. 130

TABLA 5.22 NÚMERO DE ÓRDENES DE APREHENSIÓN POR HOMICIDIOS DOLOSOS DE MUJERES Y NIÑAS POR FASE DE LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN 2016. 131

TABLA 5.23 NÚMERO DE AVERIGUACIONES POR HOMICIDIOS DOLOSOS DE MUJERES Y NIÑAS EN 2016..... 133

TABLA 5.24 NÚMERO DE BENEFICIARIOS DE LA LIBERTAD BAJO CAUCIÓN POR INSTANCIA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN 2016. 133

TABLA. NÚMERO DE SENTENCIAS POR PENA IMPUESTA EN 2016. 134

TABLA 5.25. NÚMERO DE APELACIONES EN 2016. 134

TABLA 5.26 NÚMERO DE FEMINICIDIOS EN 2016. 135

TABLA 5.27 INSTANCIAS DE JUSTICIA QUE NO DIERON INFORMACIÓN SOBRE EL NÚMERO DE FEMINICIDIOS EN 2016. . 136

TABLA 5.28 INSTANCIAS DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA QUE INDICARON QUE SÍ EXISTE UN MARCO JURÍDICO Y NORMATIVO ADECUADO. 137

TABLA 5.29 DELITOS TIPIFICADOS POR INSTANCIAS DE JUSTICIA EN 2016. 139

TABLA 5.30 INSTANCIAS DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA QUE NO DIERON INFORMACIÓN SOBRE LOS DELITOS TIPIFICADOS EN 2016. 140

TABLA 5.31 UNIDADES, CENTROS Y ACCIONES DE PREVENCIÓN POR INSTANCIAS DE JUSTICIA EN 2016. 142

TABLA 5.32 INFORMACIÓN REPORTADA POR NUEVE INSTANCIAS DE JUSTICIA SOBRE LA INFRAESTRUCTURA DE SUS CENTROS DE JUSTICIA PARA MUJERES. 145

TABLA 5.33 DETALLES DE LA UNIDADES DE INVESTIGACIÓN ESPECIALIZADA EN MUERTES VIOLENTAS Y OTRAS FORMAS POR INSTANCIAS DE JUSTICIA. 148

TABLA 5.34 INSTANCIAS DE JUSTICIA QUE NO DIERON INFORMACIÓN SOBRE LA UNIDAD DE INVESTIGACIÓN ESPECIALIZADA EN MUERTES VIOLENTAS Y OTRAS FORMAS EN 2016. 149

TABLA 5.35 PROTOCOLO PARA INVESTIGAR EL DELITO DE FEMINICIDIO POR INSTANCIA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA. 150

TABLA 5.36 INSTANCIAS DE JUSTICIA QUE NO DIERON INFORMACIÓN SOBRE EL PROTOCOLO PARA INVESTIGAR EL DELITO DE FEMINICIDIO EN 2016. 152

TABLA 5.37 CAPACITACIÓN CON PERSPECTIVA DE GÉNERO AL PERSONAL ASIGNADO POR INSTANCIA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA. 153

TABLA 5.38 INSTANCIAS DE JUSTICIA QUE NO DIERON INFORMACIÓN SOBRE LA CAPACITACIÓN CON PERSPECTIVA DE GÉNERO AL PERSONAL EN 2016. 157

TABLA 5.39 PROCESO PARA EMITIR ÓRDENES DE PROTECCIÓN POR INSTANCIA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA. 157

TABLA 5.40 INSTANCIAS DE JUSTICIA QUE NO DIERON INFORMACIÓN SOBRE EL PROCESO PARA EMITIR ÓRDENES DE PROTECCIÓN EN 2016. 161

TABLA 5.41 RUTA PARA LA INVESTIGACIÓN DEL FEMINICIDIO. 161

TABLA 5.42 INSTANCIAS DE JUSTICIA QUE NO DIERON INFORMACIÓN SOBRE LA RUTA PARA LA INVESTIGACIÓN DEL FEMINICIDIO EN 2016. 164

TABLA 5.43 PROGRAMA DE FORMACIÓN Y/O CAPACITACIÓN POR INSTANCIA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA. 165

TABLA 5.44 INSTANCIAS DE JUSTICIA QUE NO DIERON INFORMACIÓN SOBRE EL PROGRAMA DE FORMACIÓN Y/O CAPACITACIÓN EN 2016. 166

TABLA 5.45 PROTECCIÓN Y ASISTENCIA INTEGRAL POR INSTANCIA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA. 167

TABLA 5.46 INSTANCIAS DE JUSTICIA QUE NO DIERON INFORMACIÓN SOBRE LA PROTECCIÓN Y ASISTENCIA INTEGRAL A FAMILIARES DE LAS VÍCTIMAS EN 2016. 171

TABLA 5.47 SISTEMA DE REGISTRO Y ESTADÍSTICA POR INSTANCIA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA. 172

TABLA 5.48 INSTANCIAS DE JUSTICIA QUE NO DIERON INFORMACIÓN SOBRE LA GENERACIÓN DE UN SISTEMA DE REGISTRO Y ESTADÍSTICA ESPECÍFICOS DE LOS CASOS DE FEMINICIDIO EN 2016. 175

TABLA 5.49 DETALLES SOBRE LA FORMA EN QUE DESAGREGAN SU INFORMACIÓN DESAGREGADA CADA INSTANCIA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA. 176

TABLA 5.50 INSTANCIAS DE JUSTICIA QUE NO DIERON INFORMACIÓN SOBRE INFORMACIÓN DESAGREGADA EN 2016. 178

TABLA 5.51 INSTITUCIONES DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA QUE NO REPORTARON INFORMACIÓN SOBRE MUJERES DESAPARECIDAS 179

TABLA 5.52 RELACIÓN ENTRE MUJERES DESAPARECIDOS Y OTROS DELITOS POR INSTANCIAS DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA. 180

TABLA 5.53 INSTANCIAS DE JUSTICIA QUE NO DIERON INFORMACIÓN SOBRE LA RELACIÓN ENTRE LOS CASOS DE MUJERES DESAPARECIDAS CON OTROS DELITOS EN 2016. 181

TABLA 5.54 INFORMACIÓN ESTADÍSTICA SOBRE MUJERES DESAPARECIDA POR INSTANCIA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA. 182

TABLA 5.55 INSTANCIAS DE JUSTICIA QUE NO DIERON INFORMACIÓN SOBRE LA INFORMACIÓN ESTADÍSTICA SOBRE MUJERES DESAPARECIDA EN 2016. 183

TABLA 5.56 INSTANCIAS DE JUSTICIA QUE NO DIERON INFORMACIÓN SOBRE CAPACITACIÓN AL PERSONAL ENCARGADO DE LA INVESTIGACIÓN DE LAS DESAPARICIONES DE MUJERES EN 2016. 184

TABLA 5.57 CAPACITACIÓN RECIBIDA POR PERSONAL ENCARGADO DE INVESTIGAR LAS DESAPARICIONES DE MUJERES POR INSTANCIAS DE JUSTICIA. 184

TABLA 5.58 INSTANCIAS DE JUSTICIA QUE NO DIERON INFORMACIÓN SOBRE CAPACITACIÓN AL PERSONAL ENCARGADO DE LA INVESTIGACIÓN DE LAS DESAPARICIONES DE MUJERES EN 2016. 187

TABLA 5.59 PÁGINA WEB CON REGISTRO DE MUJERES DESAPARECIDAS POR INSTANCIAS DE JUSTICIA. 188

TABLA 5.60 INSTANCIAS DE JUSTICIA QUE NO DIERON INFORMACIÓN SOBRE CAPACITACIÓN AL PERSONAL ENCARGADO DE LA INVESTIGACIÓN DE LAS DESAPARICIONES DE MUJERES EN 2016. 190

TABLA 5.61 MECANISMOS DE BÚSQUEDA POR INSTANCIA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA. 190

TABLA 6.1 INSTANCIAS QUE ENVIARON CUESTIONARIO DE REGLAS MÍNIMAS. 196

TABLA 6.2 REGLAS CON UNA AUTOEVALUACIÓN PREDOMINANTEMENTE POSITIVA DE LAS REGLAS MÍNIMAS (CUMPLIMIENTO REPORTADO MAYOR A 80%) 199

TABLA 6.3 REGLAS CON UN BAJO CUMPLIMIENTO EN MÉXICO DURANTE EL 2016 (CUMPLIMIENTO INFERIOR AL 60%). 200

TABLA 6.4 PROMEDIOS DE LA AUTOEVALUACIÓN DE INSTANCIAS DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA SOBRE LA REGLA PRIMERA: OBLIGATORIEDAD Y CARACTERES DE LA INVESTIGACIÓN DE FEMINICIDIO. 201

TABLA 6.5 AUTOEVALUACIÓN DE INSTANCIAS DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN LA REGLA PRIMERA: OBLIGATORIEDAD Y CARACTERES DE LA INVESTIGACIÓN DE FEMINICIDIO, POR ENTIDAD FEDERATIVA 203

TABLA 6.6 PROMEDIOS DE LA AUTOEVALUACIÓN DE INSTANCIAS DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA SOBRE LA REGLA SEGUNDA, RESPETO A LA DIGNIDAD DE LAS VÍCTIMAS, POR ENTIDAD FEDERATIVA 204

TABLA 6.7 AUTOEVALUACIÓN DE INSTANCIAS DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN LA REGLA SEGUNDA, RESPETO A LA DIGNIDAD DE LAS VÍCTIMAS, POR ENTIDAD FEDERATIVA 205

TABLA 6.8 PROMEDIOS DE LA AUTOEVALUACIÓN DE INSTANCIAS DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA SOBRE LA REGLA TERCERA: EXCLUSIÓN DE PREJUICIOS Y ESTEREOTIPOS DE GÉNERO EN EL DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN 206

TABLA 6.9 AUTOEVALUACIÓN DE INSTANCIAS DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN LA REGLA TERCERA: EXCLUSIÓN DE PREJUICIOS Y ESTEREOTIPOS DE GÉNERO EN EL DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN 208

TABLA 6.10. PROMEDIOS DE LA AUTOEVALUACIÓN DE INSTANCIAS DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA SOBRE LA REGLA CUARTA: PARTICIPACIÓN ACTIVA DE LAS VÍCTIMAS EN EL PROCESO DE INVESTIGACIÓN Y PROTECCIÓN DE SUS PERSONAS 209

TABLA 6.11 AUTOEVALUACIÓN DE INSTANCIAS DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN LA REGLA CUARTA: PARTICIPACIÓN ACTIVA DE LAS VÍCTIMAS EN EL PROCESO DE INVESTIGACIÓN Y PROTECCIÓN DE SUS PERSONAS 211

TABLA 6.12 PROMEDIOS DE LA AUTOEVALUACIÓN DE INSTANCIAS DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA SOBRE LA REGLA QUINTA: INVESTIGACIÓN DE FEMINICIDIOS DE MUJERES ESPECIALMENTE VULNERABLES Y PROTECCIÓN DE LAS MISMAS 212

TABLA 6.13 AUTOEVALUACIÓN DE INSTANCIAS DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN LA REGLA QUINTA: INVESTIGACIÓN DE FEMINICIDIOS DE MUJERES ESPECIALMENTE VULNERABLES Y PROTECCIÓN DE LAS MISMAS 213

TABLA 6.14 PROMEDIOS DE LA AUTOEVALUACIÓN DE INSTANCIAS DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA SOBRE LA REGLA SEXTA: DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA DE LAS VÍCTIMAS Y A UN PROCESO DEBIDO 214

TABLA 6.15 AUTOEVALUACIÓN DE INSTANCIAS DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN LA REGLA SEXTA: DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA DE LAS VÍCTIMAS Y A UN PROCESO DEBIDO 215

TABLA 6.16 PROMEDIOS DE LA AUTOEVALUACIÓN DE INSTANCIAS DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA SOBRE LA REGLA SÉPTIMA: DEBER DE CREAR REGISTROS Y ELABORAR ESTADÍSTICAS E INDICADORES DE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES 216

TABLA 6.17 AUTOEVALUACIÓN DE INSTANCIAS DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN LA REGLA SÉPTIMA: DEBER DE CREAR REGISTROS Y ELABORAR ESTADÍSTICAS E INDICADORES DE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES 217

TABLA 6.18 PROMEDIOS DE LA AUTOEVALUACIÓN DE INSTANCIAS DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA SOBRE LA REGLA OCTAVA: EXIGENCIA DE ACTUACIÓN CONJUNTA Y COORDINADA DE TODOS LOS PARTICIPANTES EN EL PROCESO INVESTIGADOR 218

TABLA 6.19 AUTOEVALUACIÓN DE INSTANCIAS DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN LA REGLA OCTAVA: EXIGENCIA DE ACTUACIÓN CONJUNTA Y COORDINADA DE TODOS LOS PARTICIPANTES EN EL PROCESO INVESTIGADOR 219

TABLA 6.20 PROMEDIOS DE LA AUTOEVALUACIÓN DE INSTANCIAS DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA SOBRE LA REGLA NOVENA: ESTABLECIMIENTO DE PAUTAS Y RECOMENDACIONES PARA EL TRATAMIENTO DE LA INFORMACIÓN POR LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN LA INVESTIGACIÓN DEL FEMINICIDIO 220

TABLA 6.21 AUTOEVALUACIÓN DE INSTANCIAS DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN LA REGLA NOVENA: ESTABLECIMIENTO DE PAUTAS Y RECOMENDACIONES PARA EL TRATAMIENTO DE LA INFORMACIÓN POR LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN LA INVESTIGACIÓN DEL FEMINICIDIO 221

TABLA 6.22 PROMEDIOS DE LA AUTOEVALUACIÓN DE INSTANCIAS DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA SOBRE LA REGLA DÉCIMA: EXIGENCIA DE COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL EFICAZ. 222

TABLA 6.23 AUTOEVALUACIÓN DE INSTANCIAS DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN LA REGLA DÉCIMA: EXIGENCIA DE COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL EFICAZ. 223

TABLA 7.1 HOMICIDIOS DOLOSOS, FEMINICIDIOS Y DEFUNCIONES FEMENINAS CON PRESUNCIÓN DE HOMICIDIO, 2016 227

BIBLIOGRAFÍA

Aragón Castro, Laura. *La Coadyuvancia y la perspectiva de género ¿Herramientas para mejorar el acceso a la justicia? En Ética Judicial e Igualdad de Género*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2014.

Arroyo Vargas, Roxana. *Acceso a la justicia para las mujeres… el laberinto androcéntrico del derecho*, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/tablas/r26673.pdf (consultable el 31 de octubre de 2018).

Baitenmann, Helga, Victoria Chenaut y Ann Varley, *Los códigos del género*, Ciudad de México, UNAM-PUEG, 2010.

Beltrán y Puga, Alma Luz, "Radiografía de los derechos humanos de las mujeres en México", *¿Y usted cree tener derechos? Acceso de las mujeres mexicanas a la justicia*. México: PUEG-UNAM, 2011.

Beriain, Josetxo. *Cruzando la delgada línea roja: las formas de clasificación de las sociedades moderna*, Utopía y Praxis, Latinoamericana, 2006.

Berlanga, Marian. *Una mirada al feminicidio*. México: Itaca, 2018.

Carcedo, Ana. *Femicidio en Costa Rica 1990-1999*, San José, Costa Rica, 2000.

Castañeda Salgado, Martha Patricia, *et. al.*, "Feminicidio y violencia de género en México: omisiones del Estado y exigencia civil de justicia", *Iztapalapa, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, enero-junio, número 74, año 34, 2013, p. 13, disponible en: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=39348328002, (fecha de consulta: 18 de octubre de 2018).

Cartagena, Juan Manuel (Coordinador). *Guía de Recomendaciones para la Investigación Eficaz del Crimen de Feminicidio*, Oficina de Derechos Humanos del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Gobierno de España. Madrid, 2014, disponible en: http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/2014_FEMINICIDIO.pdf

CEPAL, *Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe*, 2017, disponible en: https://oig.cepal.org/es/indicadores/feminicidio (Consultado el 16 de julio de 2018).

CNDH, *Informe Especial sobre los casos de homicidios y desapariciones de mujeres en el municipio de Juárez, Chihuahua*, México, 2003, disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2003_HomicidioDesapariciones.pdf, p. 317.

CNDH, *La violencia contra las mujeres: tipos y modalidades. Principales resultados del monitoreo*, 2016, disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Diagnostico-Violencia-_20161212.pdf

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, disponible en http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/DiagnosticoAVGM.pdf(Consultado el 26 de junio de 2018).

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica*, OEA/Ser. L/V/II, Doc. 63, 9 diciembre 2011, p. 13, disponible en:

http://www.oas.org/es/cidh/mujeres/docs/pdf/MESOAMERICA%202011%20ESP%20FINAL.pdf.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Situación de los derechos humanos de las mujeres en Ciudad Juárez, México: el derecho a no ser objeto de violencia y discriminación*. OEA / Ser.L/V/ II.117,Doc 44, 7 de marzo de 2003, Disponible en: http://www.cidh.org/annualrep/2002sp/cap.vi.juarez.htm

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas. *Directrices para la producción de estadísticas sobre la violencia contra la mujer: Encuestas estadísticas.* 2013, disponible en: https://oig.cepal.org/sites/default/files/directrices_para_la_produccion_de_estadisticas_sobre_la_violencia_contra_la_mujer1.pdf

Ferrajoli., Luigi. *La desigualdad ante la justicia penal y la garantía de la defensa pública*, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/tablas/r29271.pdf, (Fecha de consulta: 22 de octubre de 2018)

Fríes, Lorena y Victoria Hurtado. *Estudio de la información sobre la violencia contra la mujer en América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas, Serie Mujer y Desarrollo, CEPAL, 2010.

Gargallo, Francesa, "La justicia, las demandas de la ciudadanía y las frustraciones ante los derechos humanos de las mujeres", *¿Y usted cree tener derechos? Acceso de las mujeres mexicanas a la justicia*. México, PUEG-UNAM, 2011.

Garita, Ana Isabel. *La regulación del delito de en América Latina y el Caribe femicidio/feminicidio, Secretariado de la Campaña del Secretario General de las Naciones Unidas ÚNETE para poner fin a la violencia contra las mujeres*, Panamá, 2014.

Gómez, Diana Elisa, *Protocolo pata juzgar con perspectiva de género. Haciendo realidad el derecho a la igualdad*, México: Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2013.

Gómez, Elisa. *Los Derechos de la mujer como derechos humanos: concepto, desarrollo y la aportación del Sistema Interamericano*. México: Fundación por la Socialdemocracia de las América, A.C., 2008.

González, Irma Saucedo y Elías, Guadalupe Huacuz. "Guardianes de la justicia", *¿Y usted cree tener derechos? Acceso de las mujeres mexicanas a la justicia*. México: PUEG-UNAM, 2011

INEGI, *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal*, 2017, disponible en: http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/censosgobierno/estatal/cnpje/2017/doc/presentacion.pdf (Consultado el 13 de junio de 2018)

INEGI, *Estadísticas de Mortalidad* (consulta interactiva), 2017, disponible en: http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/registros/vitales/mortalidad/ (Consultado el 12 de junio de 2018).

INMUJERES. 2009. *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia ¡Conócela!* México.

Kánter Coronel, Irma del Rosario, *Asesinatos de Mujeres en México*, Cuaderno de Investigación, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, 2016, p. 17.

Lagarde, Marcela. "El feminicidio, delito contra la humanidad", en Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, *Feminicidio, justicia y derecho*, México, 2005.

Lagarde, Marcela. "Antropología, feminismo y política: violencia feminicida y derechos humanos de las mujeres", en Bullen y Diez (coords.), *Retos teóricos y nuevas prácticas*, San Sebastián, Ankulegi Antropología Elkartea, 2008.

Maier, Sabine Patricia "¿La mató sólo por el hecho de ser mujer? Hacia una apropiación interseccional del concepto de feminicidio en el contexto de matrimonios bi-nacionales en Alemania", *Derecho en América Latina ¿Corrector o (re)productor de desigualdades?*, No. 81, 2015, disponible en: https://www.iai.spk-berlin.de/fileadmin/dokumentenbibliothek/desigualdades/workingpapers/WP-81-Gongora-Online.pdf#page=69. Los subrayados del texto son propios

Manjoo, Rashida. *Informe de la Relatora Especial sobre Violencia contra la Mujer, sus causas y consecuencias*. http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10044.pdf

Melgar, Lucía, "¿Ni 'un poquito de justicia'?", *¿Y usted cree tener derechos? Acceso de las mujeres mexicanas a la justicia*, México, PUEG-UNAM, 2011.

Mendoza, Katherine, "La Corte Penal Internacional y la Justicia de Género", ITER CRIMINIS. Revista de Ciencias Penales, Núm. 4, Tercera época, Tlalpan, México, 2006, disponible en http://www.cienciaspenales.net/files/2016/10/9mendoza-b.-_-la-cpi-y-la-justicia-de-genero.pdf

Mexicanos Unidos Contra la Corrupción, "Las muertas que no se ven: el limbo de los feminicidios", disponible en: https://contralacorrupcion.mx/categoria/?cat=692

Monárrez, Julia. "Las diversas representaciones del feminicidio y los asesinatos de mujeres", *Violencia contra las mujeres e inseguridad ciudadana en Ciudad Juárez*, Colegio de la Frontera Norte/ Miguel Ángel Porrúa, Ciudad de México, 2010.

OACNUDH/ONU Mujeres. *Modelo de Protocolo Latinoamericano de Investigación de las Muertes Violentas de Mujeres por Razones de Género (Femicidio/Feminicidio).* https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/ProtocoloLatinoamericanoDeInvestigacion.pdf

Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio, *Estudio de la Implementación del Tipo Penal de Feminicidio en México: Causas y consecuencias 2012 y 2013*, Coyoacán, 2014; y Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio, *Implementación del tipo penal de feminicidio en México: desafíos para acreditar las razones de género 2014-2017*, Coyoacán, 2018, disponible en: https://observatoriofeminicidio.files.wordpress.com/2018/05/enviando-informe-implementaciocc81n-del-tipo-penal-de-feminicidio-en-mecc81xico-2014-2017-1.pdf

Olamendi, Patricia. *Feminicidio en México*, Secretaría de Gobernación, Ciudad de México, 2016.

ONU-Mujeres, *Declaración y Plataforma de acción de Beijing,* Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, China, 1995.

ONU Mujeres, *et. al. La violencia feminicida en México, aproximaciones y tendencias 1985-2014. Resumen Ejecutivo*, Ciudad de México, 2016.

ONU-Mujeres, et. al., *Violencia feminicida en México. Aproximaciones y tendencias 1985-2016*. México, 2017.

ONU-Mujeres y OACNUDH. *Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género.* Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/ProtocoloLatinoamericanoDeInvestigacion.pdf (Consultado el: 10 de agosto de 2018).

ONU, "Acceso a la justicia", *La ONU y el Estado de Derechos*, disponible en https://www.un.org/ruleoflaw/es/thematic-areas/access-to-justice-and-rule-of-law-institutions/access-to-justice/, (consultada el 20 de agosto de 2018).

Ortiz, Ortega. *et. al.,* 2011. *Herramientas para una comprensión amplia de la igualdad sustancial y la no discriminación*, México, CDHDF, p. 9.

Quintana Osuna, Karla, "El caso de Mariana Lima Buendía: una radiografía sobre la violencia y discriminación contra la mujer. Cuestiones Constitucionales", *Revista Mexicana de Derechos Constitucional*, Número 38, enero a junio de 2018, disponible en: https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/11878 (fecha de consulta: 18 de octubre de 2018)

Rodríguez Luna, Ricardo y Naredo Molero, María. "El acceso a la justicia en los juzgados de violencia de género". En Violencia de género y las respuestas a los sistemas penales. Ed. Didot, Argentina, 2014.

Russell, Diana y Jane Caputi, *Femicide. The Politics of Woman Killing*, Twayne Publisher, Nueva York, Estados Unidos, 1992, disponible en: http://www.dianarussell.com/f/femicde%28small%29.pdf (fecha de consulta: 17 de octubre de 2018).

Salguero, María. "Yo te nombro: el mapa de los feminicidios en México", disponible en: http://mapafeminicidios.blogspot.com/p/blog-page.html

Saucedo González, Irma y Guadalupe Huacuz Elías, "Guardianes de la justicia", *¿Y usted cree tener derechos? Acceso de las mujeres mexicanas a la justicia*, México, PUEG-UNAM, 2011.

Segato, Rita, "Qué es un feminicidio. Notas para un debate emergente", *Serie Antropología*, Brasília, 2006, disponible en: http://www.dan.unb.br/images/doc/Serie401empdf.pdf.

Tavera, Ligia. "Estadísticas sobre violencia de género", en Gisela Zaremberg (coord.), *Políticas Sociales y Género. Los problemas sociales y metodológicos*, Tomo II, Ciudad de México, Flacso-México.

UNODC. *Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos*, 2015. http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/crime/ICCS/ICCS_SPANISH_2016_web.pdf;

Grupo de Expertos sobre el Asesinato de Mujeres por Razones de Género. Examen de las formas de prevenir, investigar, enjuiciar y castigar más eficazmente el asesinato de mujeres y niñas por razones de género. Conclusiones y recomendaciones del grupo de expertos. *El Asesinato de Mujeres y Niñas por Razones de Género: prácticas prometedoras, dificultades y recomendaciones concretas.* UNODC/CCPCJ/EG 8/2014/2 Bangkok 11 al 13 de noviembre de 2014. https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/UNODC.CCPCJ.EG.8.2014.2-Spanish.pdf;

Leyes y documentos oficiales en México

ACUERDO por el que se establecen los Lineamientos para determinar e integrar la información del Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres, publicados el 16 de agosto de 2018, Diario Oficial de la Federación.

ACUERDOS del Consejo Nacional de Seguridad Pública, aprobados en su Cuadragésima Segunda Sesión Ordinaria, celebrada el 30 de agosto de 2017, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 04 de octubre de 2017, Diario Oficial de la Federación, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5499796&fecha=04/10/2017&print=true (consultado el 13 de junio de 2018).

Consejo Nacional de Seguridad Pública, *Acuerdos de la XXXI Sesión*. Diario Oficial de la Federación, 2011.

Consejo Nacional de Seguridad Pública. 2017. *Acuerdos en su Cuadragésima Segunda Sesión Ordinaria*. Diario Oficial de la Federación. Disponible en:

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5499796&fecha=04/10/2017&print=true (Consultado el 13 de junio de 2018).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, ESTEREOTIPOS DE GÉNERO. COMO PARTE DE LA METODOLOGÍA DE JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO, AL ESTABLECER LOS HECHOS Y VALORAR LAS PRUEBAS EN UN ASUNTO, LA AUTORIDAD JURISDICCIONAL DEBE PROCURAR EL DESECHAMIENTO DE CUALQUIERA QUE IMPIDA EL PLENO Y EFECTIVO EJERCICIO DEL DERECHO A LA IGUALDAD. Décima Época, Registro: 2016733, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Libro 53, abril de 2018, Tomo III, Materia(s): Constitucional, Tesis: XXVII.3o. 56 P (10a.), p. 2118

Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia

Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres

Periódico Oficial del Estado de Baja California Sur, 2012, Tomo CXIX, disponible en: https://periodicooficial.ebajacalifornia.gob.mx/oficial/mostrarDocto.jsp?nombreArchivo=Periodico-47-CXIX-20121019-SECCI%C3%93N%20I.pdf&sistemaSolicitante=PeriodicoOficial/2012/Octubre

Primera Sala. Décima Época, 2016. México: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 2011430. 1a./J. 22/2016 (10a.), Libro 29, p. 836.

SEGOB, Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. 2014. *Resumen Ejecutivo, Modelo Conceptual y Operativo de Centros Especializados para la Erradicación de las Conductas Violentas hacia las Mujeres*. México. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/174463/Resumen_Ejecutivo_CECOVI.pdf (Consultado el 13 de junio de 2018).

SEGOB, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. 2017. *Información delictiva y de emergencias con perspectiva de género*. México. Disponible en: http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/Info_delict_persp_genero_MAR2018.pdf (Consultado el 13 de junio de 2018).

SNSP, Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana Espinosa. 2012. *Protocolo para la atención de usuarias y víctimas en los Centros de Justicia para las Mujeres en México, Centro de Justicia para las Mujeres*. México. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/164222/02ProtocoloAtencionCJM.pdf (Consultado el 13 de junio de 2018).

SNSP, *Incidencia Delictiva del Fuero Común Metodología Anterior*. Disponible en: http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-fuero-comun.php (Consultado el 13 de junio de 2018).

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Protocolo para Juzgar con perspectiva de Género. Haciendo realidad el Derechos a la Igualdad*. Disponible en: https://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/archivos/paginas/Protocolo_perspectiva_de_genero_REVDIC2015.pdf

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública de la Secretaría de Gobernación, bases de datos disponibles en:

https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva?state=published

http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/Info_delict_persp_genero_SEP2018.pdf

Documentos oficiales internacionales

CEDAW, Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México, CEDAW/C/MEX/CO/9, disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fMEX%2fCO%2f9&Lang=en

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), p. 106, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf (fecha de consulta 31 de octubre de 2018).

ONU, Resolución 68/191/Asamblea General ONU. https://undocs.org/es/A/RES/68/191.

ONU, Resolución 68/191/Asamblea General ONU. https://undocs.org/es/A/RES/68/191.

ANEXOS

Anexo 1. Cuestionario sobre Violencia Feminicida (cuestionar V. F.)

Asesinatos de Mujeres y Niñas por Razones de Género

I. Recopilación de datos

1. Número de homicidios de mujeres y niñas registrados durante el 2016 en la entidad

1.1 Culposos	
1.2 Dolosos	

2. Número de homicidios de mujeres registrados durante el 2016 por municipio

2.1 Culposos	
2.2 Dolosos	

3. Los homicidios dolosos registrados durante el 2016

3.1 ¿Cuántos ocurrieron en…?

Casa de la víctima	
Casa del Victimario	

3.2 ¿Cuántos ocurrieron en Espacio público

Especificar lugares (espacio público)

Lugar	Número

3.3 ¿Cuántos ocurrieron en Espacio privado

Especificar lugares (espacio privado)

Lugar	Número

4. Características de las víctimas de los homicidios dolosos

Edades	0 a 10 años	11 a 18 años	19 a 25 años	26 a 35 años	36 a 45 años	46 a 55 años	56 a 65 años	66 años o más	Desconocida
Número total 2016									

Ocupación (Especificar)	Número

Estado Civil	Solteras	Unión Libre	Casadas	Divorciadas	Viudas	Desconocido
Número total 2016						

Estrato Social	Clase Baja	Clase Media	Clase Media	Clase Media	Clase Alta	Desconocido

		Baja		Alta		
Número total 2016						

	Indígena	Anotar Etnias	No Indígenas	Desconocido
Número total 2016				

5. Móviles de los homicidios dolosos de mujeres identificados

Móviles (Especificar)	Número

6. Relación de las víctimas con los victimarios

Tipo de relación	Mantenían o tuvieron una relación de pareja	Existía una relación familiar	Existía una relación laboral	Existía una relación de vecindad	Ninguna relación	Otro tipo de relación	Desconocido
Número total 2016							

7. Causas de la muerte

Causa de Muerte (Especificar)	Número

8. Tipología de los crímenes

Tipología (Especificar)	Número

9. Índices de incidencia, consecuencias y sanción de los homicidios dolosos registrados

a. Número de consignaciones:

Número de consignaciones con detenido en 2016	Número de consignaciones con detenido en 2016	Número de consignaciones total en 2016

b. Número de órdenes de aprehensión

Órdenes de Aprehensión	Cumplidas	Pendientes de cumplir	Negadas	En estudio	Total
Número 2016					

c. Número de averiguaciones

Averiguaciones	Se ordenó Auto de Formal prisión	Se ordenó el auto de libertad con las reservas de la ley	Se ordenó el auto de libertad por falta de elementos para procesar	Total

Número 2016				

d. Número de beneficiarios de la libertad bajo caución

e. Número de sentenciados y pena impuesta

Sentencias (Especificar pena impuesta)	Número

f. Número de apelaciones y resultado

Apelaciones (Especificar Resultado)	Número

10. ¿Cuántas de las mujeres que contaban con órdenes de protección, fueron asesinadas?

11. De los homicidios dolosos de mujeres registrados durante el 2016 ¿Hay algunos que se encuentren registrados como feminicidio?

SÍ	[ ]
NO	[ ]

TOTAL DE FEMINICIDIOS	TOTAL DE NO FEMINICIDIOS	TOTAL DE HOMICIDIOS (FEMINICIDIOS Y NO FEMINICIDIOS)

II. Prevención

1. ¿Existe un marco jurídico y Normativo adecuado para prevenir, investigar, enjuiciar y castigar los asesinatos de mujeres y niñas por razones de género?

SÍ	[ ]	Pasar a Pregunta 13
NO	[ ]	Pasar a Pregunta 14

2. Enumere los instrumentos que existen para prevenir, investigar, enjuiciar y castigar los asesinatos de mujeres y niñas por razones de género

1.	
2.	
3.	
4.	
5.	
6.	
7.	

3. El marco jurídico y normativo tipifica como delito

a) Violencia familiar	SÍ [ ]	NO [ ]
b) Violación	SÍ [ ]	NO [ ]
c)Matrimonio infantil	SÍ [ ]	NO [ ]
d)Matrimonio forzoso	SÍ [ ]	NO [ ]

e) Trata de Personas	SÍ [ ]	NO [ ]
f) Hostigamiento y Acoso Sexual	SÍ [ ]	NO [ ]
g) Feminicidio	SÍ [ ]	NO [ ]

4. ¿Cuenta con una Unidad Especializada para Atender Delitos Sexuales y Violencia de Género?

SÍ	[ ]	Pasar a Pregunta 16
NO	[ ]	Pasar a Pregunta 17

5. Indique por favor

a) ¿cuál es el presupuesto anual de la Unidad?	$_____	
b) ¿cuál es la plantilla de personal?	_____Personal	
c) ¿cuál es su infraestructura? (enliste)		

6. ¿Cuenta con Centro(s) de Justicia para las Mujeres?

SÍ	[ ]	¿Cuántos centros?	
NO	[ ]	Pasar a Pregunta 18	

a) ¿Con cuántos Centros de Justicia para Mujeres cuentan?	_____centros
b) ¿cuál es el presupuesto del/de los Centro(s)?	$_____
c) ¿cuál es la plantilla de personal?	_____Personal

d) ¿cuál es su infraestructura? (enliste)		

7. ¿Cuenta con Centro(s) de Reeducación para hombres violentos?

SÍ	[ ]	¿Cuántos centros?	
NO	[ ]	Pasar a Pregunta 19	

b) ¿Con cuántos Centros de Reeducación para hombres violentos?	_____centros	
b) ¿cuál es el presupuesto del/de los Centro(s)?	$_____	
e) ¿cuál es la plantilla de personal?	_____Personal	
f) ¿cuál es su infraestructura? (enliste)		

8. ¿Cuenta con Unidad de Policía Preventiva para Atender la Violencia de Género?

SÍ	[ ]	¿Cuántas Unidades?	
NO	[ ]	Pasar a Pregunta 20	

c) ¿Con cuántas Unidad de Policía Preventiva para Atender la Violencia de Género s?	_____unidades
b) ¿cuál es el presupuesto de la/de las Unidad (es)?	$_____

g) ¿cuál es la plantilla de personal?	_____Personal	
h) ¿cuál es su infraestructura? (enliste)		

9. ¿Cuenta con una coordinación interinstitucional para atender la violencia de género?

SÍ	[ ]	Pasar a Pregunta 21	
NO	[ ]	Pasar a Pregunta 22	

10. ¿Cómo funciona? (Describa)

3. Investigación y Enjuiciamiento

11.¿ En su institución se creó una unidad de investigación especializada en muertes violentas y otras formas de violencia contra las perpetradas por razones de género?

SÍ	[ ]	Continuar
NO	[ ]	Pasar a Pregunta 23

a) ¿Cómo se integra?		
b) ¿ Obedece a un decreto de creación?	SÍ [ ] Favor de Anexar Decreto	NO [ ]
b) ¿cuál es su presupuesto anual?	$_____	

12. ¿Cuenta con un Protocolo para Investigar el delito de feminicidio?

SÍ	[ ]	Continuar
NO	[ ]	Pasar a Pregunta 24

a) ¿El Protocolo incorpora la perspectiva de género?	SÍ [ ]	NO [ ]
b) ¿Incorpora criterios internacionales, contenidos en el Protocolo de Estambul?	SÍ [ ]	NO [ ]
c) ¿Incorpora otros criterios?	SÍ [ ] ¿Cuáles?	NO [ ]

13. El personal asignado a la investigación de los delitos de feminicidio ¿recibe capacitación con perspectiva de género?

SÍ	[ ]	Pasar a Pregunta 25
NO	[ ]	Pasar a Pregunta 26

14. Describa las acciones de capacitación

1.	
2.	
3.	

4.	
5.	
6.	
7.	

15. Describa el proceso para emitir órdenes de protección:

1.	
2.	
3.	
4.	
5.	
6.	
7.	

16. A continuación mencione brevemente la ruta que sigue su Institución para la Investigación del feminicidio

1.	
2.	
3.	
4.	
5.	
6.	
7.	

NOTA IMPORTANTE Para complementar la pregunta anterior de respuesta al Instrumento: *Reglas mínimas para la investigación eficaz de los feminicidios que se*

17. ¿Cuenta con un programa de formación y/o capacitación de los diferentes operadores de justicia, que garantice la especialización y acción frente a las diferentes formas de violencia extrema contra

las mujeres, en particular, mediante una formación que elimine de su actividad, los estereotipos, y prejuicios de género?

SÍ	[ ]	Pasa a Pregunta 29
NO	[ ]	Pasar a Pregunta 30

18. La capacitación considera

a. Agentes ministeriales	SÍ [ ]	NO [ ]
b. Peritos	SÍ [ ]	NO [ ]
c. Personal de los servicios de atención a víctimas	SÍ [ ]	NO [ ]
d. Policías	SÍ [ ]	NO [ ]

III. Derechos de las Víctimas

1. ¿Se ofrece protección y asistencias integral, de modo eficaz a los familiares de las víctimas de feminicidio, para garantizar el ejercicio de su derecho a la justicia, reparación del daño, garantía de NO repetición?

SÍ	[ ]	Pasa a Pregunta 31
NO	[ ]	Pasar a Pregunta 32

2. ¿Cómo se ofrece esa protección?

1.	
2.	
3.	
4.	
5.	

6.	
7.	

3. La institución generó un sistema de registro y estadística específicos de los casos de feminicidio:

SÍ	[ ]	Continuar
NO	[ ]	Pasar a Pregunta 35

4. Describa cómo se recoge y registra la información

1.	
2.	
3.	
4.	
5.	
6.	
7.	

5. ¿Se tiene desagregada la información?

SÍ	[ ]	Continuar
NO	[ ]	Pasar a Pregunta 35

a) ¿Quién tiene la función de desagregar la información?	
b) ¿Desde qué fecha se cuenta con la información desagregada?	
c) ¿Qué tipo de información es la que se tiene desagregada? (Enliste)	

IV. Sobre los casos de mujeres desaparecidas

1. ¿Cuántos reportes de desapariciones de mujeres ocurridas en el 2016 tienen registradas?

2. ¿Se ha identificado alguna relación entre los casos de mujeres desaparecidas con otros delitos como la trata de personas, homicidio, privación ilegal de la libertad, entre otros?

SÍ	[ ]	Continuar
NO	[ ]	Pasar a Pregunta 38

3. ¿Con cuáles se han identificado relación?

a) Trata de personas	SÍ [ ]	NO [ ]
b) Homicidio	SÍ [ ]	NO [ ]
c) Privación ilegal de la libertad	SÍ [ ]	NO [ ]
d) Otro	SÍ [ ] ¿Cuál(es)?	NO [ ]

4. Enliste la información estadística con la que cuenta sobre las mujeres desaparecidas

5. Enliste la capacitación que ha recibido el personal encargado de investigar las desapariciones de mujeres

6. ¿Cuentan con una página *web* con el registro de las mujeres desaparecidas?

SÍ	[ ]	Anotar:
NO	[ ]	

7. ¿Se tiene un banco de datos genéticos de mujeres y niñas desaparecidas (junto con las procuradurías de todas las entidades federativas)?

SÍ	[ ]
NO	[ ]

8. Su institución ¿cuenta con un mecanismo para la búsqueda inmediata de las mujeres y niñas desaparecidas?

SÍ	[ ]	Pasar a Pregunta 43
NO	[ ]	Pasar a Pregunta 44

9. Describa cómo funciona

10. Hemos llegado al final, ¿hay algo más que desee expresar?

Anexo 2. Cuestionario sobre Reglas Mínimas (cuestionario R. M.)[200]

De acuerdo a la Guía de Recomendaciones para la Investigación eficaz del crimen de feminicidio, estas son diez reglas de carácter básico que deben estar presentes en todas las investigaciones.
EN SU INSTITUCIÓN, ¿CUÁL O CUÁLES DE ESTAS REGLAS SI SE CUMPLEN?

REGLA PRIMERA: OBLIGATORIEDAD Y CARACTERES DE LA INVESTIGACIÓN DE FEMINICIDIO.

Recomendaciones de buenas prácticas
En los casos de evidencia clara o de sospecha fundada de perpetración de un feminicidio o de una tentativa de feminicidio las investigaciones deben iniciarse de oficio y llevarse a cabo inmediatamente y de modo profesional y exhaustivo por personal especializado dotado de medios instrumentales, humanos y materiales, suficientes para conducir a la identificación del o de los responsables. A la obligación de investigar se le suma la de juzgar y castigar al o los responsables.

	% de Cumplimiento	***Probatorios***
1.1 El inicio de las investigaciones en casos de evidencia o de sospecha de feminicidio o de tentativa de feminicidio se efectúa de oficio. No depende de la denuncia de la parte interesada.		
1.2 En casos de desaparición de mujeres, se eliminaron los requisitos burocráticos que obstaculizan o dilatan la admisión de la denuncia (por ejemplo, la previsión de periodos de espera, la presentación del documento de identidad de la persona denunciante, etc.), y cualquier otro tipo de requisitos que dificultan o demoran la recepción y trámite de denuncias de desaparición de niñas y mujeres.		
1.3 Se procura que las instancias receptoras de denuncias de desaparición de mujeres y niñas, desde el momento que tienen conocimiento del hecho, sin ningún tipo de dilaciones, investiga desde las primeras horas de la desaparición.		
1.4 Una vez iniciado el proceso de la investigación, éste se desarrolla de modo urgente y continuado. Su práctica no se delega, aunque sea de modo informal, en la víctima o en sus familiares ni siquiera en lo que se refiere a la búsqueda y aportación de medios de prueba.		
1.5 La identificación y recolección de los elementos probatorios se realiza de modo exhaustivo y su desarrollo propicia la participación de peritos expertos con conocimiento en materia de género.		

REGLA SEGUNDA. RESPETO A LA DIGNIDAD DE LAS VÍCTIMAS.

Recomendaciones de buenas prácticas
En las investigaciones emprendidas en casos de evidencio o sospecha de tentativa o perpetración de feminicidios, los Estados deben garantizar el respeto a la dignidad de la víctima y la de sus familiares y evitar su re victimización.

[200] Este instrumento se basa en: Oficina de Derechos Humanos del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación Cartagena, *Guía de Recomendaciones para la Investigación Eficaz del Crimen de Feminicidio*. España, 2014, disponible en: http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/2014_FEMINICIDIO.pdf

	% de Cumplimiento	*Probatorios*
2.1 Las investigaciones no comprenden indagaciones sobre aspectos de la vida privada de las víctimas que no tengan relación con el hecho investigado.		
2.2 Se garantiza la confidencialidad de las actuaciones en lo que se refiera a los aspectos de la vida íntima de las víctimas y a toda información que tenga carácter sensible.		
2.3 Ni la víctima ni sus familiares son responsabilizados por lo ocurrido con base en estereotipos de género o en prácticas culturales de cualquier fundamento u origen.		
2.4 Se promueve el uso de la prueba anticipada, de conformidad con los ordenamientos jurídicos internos. Se evita la reiteración de la toma de declaraciones y exámenes médicos a las víctimas o sus familiares.		
2.5 Durante el desarrollo de las investigaciones se evitan los contactos entre las víctimas sobrevivientes y el presunto agresor, tales como la realización de careos y de testimonios en presencia de éste, ya sea ante el órgano judicial competente ya sea en los locales de las fuerzas y cuerpos de seguridad.		
2.6 Se tiene expreso cuidado en garantizar la asistencia psicosocial y salvaguardia de los niños/niñas de las víctimas, garantizando el cumplimiento de los derechos consagrados en la Convención sobre los Derechos de la Niñez de Naciones Unidas.		
2.7 Se implementan mecanismos que permiten respetar la decisión de los familiares. Para ello se acude a la utilización de tecnologías de comunicación adecuadas, por ejemplo, a través de la utilización de mecanismos como la televisión por circuito cerrado o la Cámara *Gesell*.		
2.8 La misma recomendación se aplica a los testigos, e igualmente durante las investigaciones en casos de tentativa de feminicidio.		

REGLA TERCERA. EXCLUSIÓN DE PREJUICIOS Y ESTEREOTIPOS DE GÉNERO EN EL DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN.

Recomendaciones de buenas prácticas Todos los operadores del sistema de justicia, desde los agentes de la policía y las fuerzas de seguridad y del orden, hasta la Fiscalía y los jueces y magistrados, deben ser objetivos, imparciales y obrar con independencia y libertad, sin dejase guiar por prejuicios y estereotipos de género.		
	% de Cumplimiento	*Probatorios*
3.1 No se antepone la protección del bienestar o cohesión de grupo familiar o social a la de los derechos individuales de sus personas integrantes.		
3.2 No se admite la invocación de actitudes tradicionales, históricas, religiosas, culturales e incluso de la defensa de un supuesto "honor" familiar o grupal como pretextos para para justificar la vulneración de los derechos de las mujeres. Ello incluye, en especial, la inadmisibilidad de alegatos según los cuales la víctima habría transgredido cualquiera norma, costumbre o práctica, incluso de fundamento alegado religioso, que prescriban		

"comportamientos apropiados" hipotéticamente violados por la víctima.		
3.2 Se tiene en cuenta que, en los casos de violencia extrema contra las mujeres, practicados en contextos culturales determinados, ciertos "valores" o argumentaciones se emplean frecuentemente con fundamento y efectos discriminatorios. Tales son la emoción violenta, la "defensa del honor" y circunstancias extraordinarias de atenuación, entre otras. Siendo necesario la adecuación de la legislación nacional para evitar que las antedichas conductas sirvan de atenuante o exoneración de la responsabilidad penal.		
3.3 Sin perjuicio de lo anterior, en casos en que se indaguen hechos cometidos contra mujeres pertenecientes a comunidades de pueblos originarios, aquellos son investigados y valorados en su contexto cultural propio. Para ello se tiene en cuenta el artículo 1 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que reconoce que los indígenas tienen derecho, como pueblo o como personas, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos por la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y la normativa internacional de los derechos humanos. Por otra parte, el Convenio 169 en el artículo 82 y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en su artículo 34, definen a los derechos fundamentales y a los derechos humanos internacionalmente reconocidos, como límites de la aplicación del sistema jurídico indígena. Es decir que, en la normativa internacional, los derechos humanos son al mismo tiempo el marco y el límite de la jurisdicción indígena.		
3.4 Se propicia la admisión de testimonios espontáneos de los integrantes del grupo familiar a los fines del esclarecimiento de los hechos, incluidos los testimonios ante las instancias policial y judicial.		
3.5 Se valoran con un enfoque de género las circunstancias que pueden incidir en la determinación del contenido y del apropiado monto económico de la pena.		

REGLA CUARTA. PARTICIPACIÓN ACTIVA DE LAS VÍCTIMAS EN EL PROCESO DE INVESTIGACIÓN Y PROTECCIÓN DE SUS PERSONAS.

Recomendaciones de buenas prácticas Las reglas sobre el desarrollo de las investigaciones deben contemplar y facilitar la participación activa durante todo el proceso, libre de riesgos, de las víctimas sobrevivientes y de sus familiares.		
	% de Cumplimiento	***Probatorios***
4.1 Se cuida que tanto las víctimas sobrevivientes, como sus familiares y los testigos estén protegidos frente a los riesgos de intimidación, represalias y nueva victimización.		
4.2 Las víctimas sobrevivientes, que hayan sido objeto de una tentativa de feminicidio, son protegidas específicamente garantizando y reforzando su seguridad incluso contando con organizaciones de la sociedad civil.		

4.3 No se hacen constar en las diligencias los datos personales que permitan la identificación de los familiares de las víctimas y de los testigos y peritos.		
4.4 Las notificaciones y citaciones se realizan en la oficina judicial, se garantiza la no utilización de material fotográfico que pueda facilitar la identificación de familiares, testigos y peritos.		
4.5 En los casos de víctimas sobrevivientes se les garantiza un contacto directo con la policía, incluso a través de teléfonos móviles con números de emergencia y alarmas de uso personal.		
4.6 En determinados casos se facilita legalmente el cambio de nombres y apellidos.		
4.7 Igualmente se adaptan reformas legales que faciliten la prisión provisional del presunto autor y la prohibición de aproximación a la víctima sobreviviente, en función de la gravedad de los hechos y de los riesgos de reiteración, acompañado de la prohibición del uso y tenencia de armas.		
4.8 Se informa a las víctimas sobrevivientes y sus familiares de los aspectos más importantes del proceso desde el mismo inicio de la investigación, tales como cuáles sean los cargos imputados, el desarrollo general de las investigaciones y del procedimiento y las principales resoluciones recaídas en él. En especial, se les informa de todo lo acontecido en relación con el autor del delito: si se evade, si es privado de libertad o si sale en libertad de forma temporal o definitiva.		
4.9 Se informa a las víctimas sobrevivientes y a sus familiares sobre sus derechos, los servicios existentes a su disposición y el papel e iniciativas que pueden adoptar en el proceso.		
4.10 Se proporciona asistencia jurídica gratuita y especializada a las víctimas sobrevivientes y a sus familiares.		
4.11 Se reconoce a las víctimas sobrevivientes y a sus familiares la posibilidad de ser oídos en el proceso, de presentar elementos de prueba y de exponer sus puntos de vista, necesidades y preocupaciones, directamente o a través de un intermediario legalmente acreditado, y de que éstos sean examinados.		
4.12 Se adoptan las medidas necesarias para proteger la vida privada y la imagen de la víctima.		
4.13 Se disponen, en caso necesario, de medidas de protección específicas que tengan en consideración el interés superior de los niños y niñas que hayan sido víctimas directas o indirectas y testigo de feminicidios o tentativas de feminicidios.		

REGLA QUINTA. INVESTIGACIÓN DE FEMINICIDIOS DE MUJERES ESPECIALMENTE VULNERABLES Y PROTECCIÓN DE LAS MISMAS.

Recomendaciones de buenas prácticas La investigación deberá desarrollarse de modo adecuado a las características del contexto cultural y a la condición social de las víctimas.		
	% de Cumplimiento	***Probatorios***

5.1 Se cuenta con las medidas legislativas y reglamentarias necesarias para que la violencia contra las mujeres basada en el género se reconozca como una forma de persecución en el sentido del artículo 1, A (2) de la Convención de Ginebra relativa al Estatuto de Refugiados de 1951 y como una forma de daño grave que da lugar a una protección complementaria o subsidiaria.		
5.2 La investigación de violencia mortal contra mujeres migrantes es desarrollada por agentes especializados, capacitados en particular para participar en la aplicación de políticas de prevención y represión de la trata de mujeres con fines de explotación sexual o laboral.		
5.3 Se adoptan las medidas legislativas y reglamentarias necesarias para ofrecer refugio y servicios de apoyo a personas solicitantes de asilo; así como directrices basadas en el género y procedimientos de asilo sensibles al género en el caso de víctimas de violencias extremas en sus países de origen.		
5.4 Se cuenta con medidas legislativas y reglamentarias necesarias para que las víctimas de violencia contra las mujeres necesitadas de protección, con independencia de su condición o de su lugar de residencia, no puedan ser devueltas en circunstancia alguna a un país en el que su vida pudiera estar en peligro o el que pudieran ser víctimas de tortura o de otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.		
5.5 Se considera que las mujeres pertenecientes a pueblos originarios son, en muchos contextos y regiones, un objeto principal de violencia feminicida. Por ello, se adoptan todas las medidas específicamente necesarias para investigar la desaparición y las muertes de mujeres cuando existan evidencias o sospechas fundadas de feminicidio contra mujeres pertenecientes a esos colectivos.		
5.6 Se da capacitación especializada la personal para que conozcan adecuadamente sus lenguas y sus prácticas culturales correspondientes.		

REGLO SEXTA. DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA DE LAS VÍCTIMAS Y A UN PROCESO DEBIDO

Recomendaciones de buenas prácticas El Estado garantizará la toma de medidas legislativas que permitan el acceso a la justicia y la reparación integral de las víctimas de feminicidio en sus diferentes formas de ejecución a sus familiares, siguiendo las recomendaciones tanto nacionales como de los órganos internacionales de protección a las víctimas de violencia contra la mujer, feminicidio.		
	% de Cumplimiento	***Probatorios***
6.1 Se cuenta con centros de atención especial a víctimas, familiares y otras víctimas indirectas y testigos, en casos de violencia extrema contra mujeres.		
6.2 Estos centros prestan atención multidimensional de carácter social, médico, psicológico y jurídico.		
6.3 Estos centros garantizan la participación de las víctimas y de sus familiares en el procedimiento, desde el primer momento de las investigaciones y a lo largo de todo el proceso.		
6.4 La asistencia en todas sus formas se adecua a las características sociales de las mujeres víctimas de violencia o protegidas, en particular si pertenecen a grupos de atención prioritaria.		

6.5 La víctima sobreviviente o, en su caso, los familiares de la víctima tienen derecho a asistencia legal gratuita, lo que les permite contar con información puntual y suficiente de todas las diligencias en las que hayan de participar a lo largo del procedimiento, así como del estado y desarrollo del mismo y de los derechos que le asisten y de las condiciones de su ejercicio en cada caso, en particular en cuanto sean referentes a la reparación del daño sufrido y al acceso a la protección de la asistencia social.		
6.6 La asistencia legal comprende cualquier acción necesaria para garantizar el mejor ejercicio de todos los derechos procesales de las víctimas y la defensa de sus derechos a la obtención de la reparación integral.		
6.7 La asistencia legal se ofrece en cualquier diligencia relacionada con la actividad del Ministerio Público, las prácticas forenses y la actividad de los Juzgados y Tribunales intervinientes. Al respecto, se tiene particularmente en cuenta los principios y las directrices de las Naciones Unidas sobre el acceso a la asistencia judicial en los Sistemas de justicia penal de 27 de abril de 2012 (Naciones Unidas, E/CN.15/2012/L14/Rev.1).		
6.8 Asumida la competencia judicial, se da seguimiento al proceso hasta su finalización, adoptándose en todo caso la aplicación y el control de las medidas de seguridad y protección de víctimas, testigos y familiares.		
6.9 El crimen de feminicidio siempre es investigado de oficio, y la retirada de una denuncia por una presunta víctima no es un elemento determinante para archivar el proceso.		

REGLA SÉPTIMA. DEBER DE CREAR REGISTROS Y ELABORA ESTADÍSTICAS E INDICADORES DE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES Y DE SU SOMETIMIENTO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA, PARA SER APLICADOS EN POLÍTICAS PÚBLICAS.

Recomendaciones de buenas prácticas Los Estados deben generar registros y elaborar información estadística de acceso público que le permita conocer la dimensión y característica de los feminicidios, así como indicadores para monitorear la respuesta del sistema de administración de justicia.		
	% de Cumplimiento	***Probatorios***
7.1 Se elabora información estadística que permite conocer el número de denuncias de feminicidios presentadas ante las autoridades, cuántas han dado lugar a decisiones judiciales.		
7.2 Se publica información completa y detallada sobre el número de juzgados especializados, número de asuntos recibidos, tutela judicial efectiva, aplicación del marco jurídico nacional e internacional sobre violencia contra las mujeres en la práctica judicial con perspectiva de género, utilización de la teoría del delito con enfoque de género, número de personas procesadas y número de sentencias dictadas.		
7.3 Se establecen líneas estratégicas que contemplan mecanismos e indicadores de monitoreo y valoración en relación con la actuación del sistema de administración de justicia en casos de procesos por hechos de violencia de género y feminicidio y en particular con el respeto del derecho de acceso a la justicia y del derecho a un proceso debido.		

7.4 Se cuenta con indicadores para medir la capacitación en la materia de los operadores del sistema de justicia.		
7.5 Se tiene información estadística sobre las principales características de estos crímenes en el Estado, así como indicadores, elaborados sobre la basa de la información estadística relevante, con la voluntad de tener en cuenta los resultados periódicos, para adoptar las políticas públicas en materia de prevención, sanción y reparación de los feminicidios.		
7.6 La disponibilidad, recopilación y difusión de la información sensible sobre la violencia de género y el funcionamiento de los órganos de investigación, control y enjuiciamiento de la misma, cumplen con parámetros aceptables de transparencia y rendición de cuentas.		

REGLA OCTAVA. EXIGENCIA DE ACTUACIÓN CONJUNTA Y COORDINADA DE TODOS LOS PARTICIPANTES EN EL PROCEDIMIENTO INVESTIGADOR

Recomendaciones de buenas prácticas Los Estados deben adoptar disposiciones y otras medidas necesarias para regular y propiciar la participación en el proceso de investigación, de modo conjunto y coordinado, de todos los agentes públicos competentes y de los demás actores legitimados de eficacia probada.		
	% de Cumplimiento	***Probatorios***
8.1 En el desarrollo y culminación del proceso de investigación de feminicidios se propicia y establece los medios para el desarrollo de una acción conjunta y coordinada entre las organizaciones de víctimas, las de la sociedad civil, las entidades del gobierno, de la justicia nacional, organizaciones inter gubernamentales y las instancias académicas y profesionales tanto públicas como privadas.		
8.2 Las organizaciones de víctimas y familiares organizaciones de la sociedad civil especializadas en violencia contra las mujeres, dirigen sus denuncias, estadísticas y la información que poseen, a los órganos de investigación competente judicial y a los organismos nacionales e internacionales previstos para la protección de la violencia contra la mujer.		

REGLA NOVENA. ESTABLECIMIENTO DE PAUTAS Y RECOMENDACIONES PARA EL TRATAMIENTO DE LA INFORMACIÓN POR LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN LAS INVESTIGACIONES DE FEMINICIDIO

	% de Cumplimiento	***Probatorios***
9.1 Las autoridades públicas establecen alianzas con medios de comunicación, nacionales e internacionales, para dar a conocer los procesos de búsqueda de mujeres desaparecidas y así facilitar la localización de las víctimas.		
9.2 En particular se siguen políticas de sensibilización y cooperación por medio de acuerdos y alianzas con los medios de comunicación para dar a la publicidad la información sobre los casos de feminicidio que se producen en el Estado y en áreas locales.		
9.3 Los profesionales de los medios de comunicación comprometidos en la investigación e información sobre casos de feminicidio son objeto de medidas especialísimas de protección pública.		

9.4 Estas medidas aplican también para sus familiares y otras personas próximas a ellos, habida cuenta de los grandes riesgos personales y las violencias de que son objeto en la práctica.		
9.5 Se da el tratamiento a la violencia de género no como suceso, sino como un problema social.		
9.6 No se publican fotos ni detalles morbosos.		
9.7 Nunca se buscan justificaciones o "motivos", como los referidos al alcohol, drogas o discusiones, entre otros muchos.		
9.8 La causa de la violencia de género es el control y el dominio que determinados hombres ejercen contra las mujeres. Se ofrecen opiniones de personas expertas en la materia, se priorizan las fuentes policiales y de investigación y nunca se recogen opiniones positivas sobre el agresor.		

REGLA DÉCIMA. EXIGENCIA DE COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL EFICAZ.

Recomendaciones de buenas prácticas Las Entidades Federativas establecerán las bases y adoptarán las medidas necesarias para que todos ellos y otras entidades públicas o privadas cooperen eficazmente entre sí, por vías intergubernamentales e interinstitucionales, con vistas al logro de la mayor eficacia de las investigaciones de los feminicidios y su prevención y erradicación.		
	% de Cumplimiento	***Probatorios***
10.1 Se procura el establecimiento, por vía intergubernamental e interinstitucional, de mecanismos y procedimientos de información sobre la comisión de feminicidios en los respectivos ámbitos de jurisdicción.		
10.2 Se coopera de forma intergubernamental e interinstitucional, para la adopción de pautas, directrices y reglas comunes de actuación frente a los crímenes de feminicidio. En particular para superar obstáculos legales, institucionales o de infraestructura que dificulten las investigaciones en beneficio de las víctimas y sus familiares.		
10.3 Sin perjuicio de su plena libertad de adopción de medidas para la erradicación completa del feminicidio y la eliminación de la impunidad de sus responsables, el Estado procura adoptar reglas comunes, de carácter mínimo, que constituyan un marco nacional compartido de referencia para la acción conjunta frente a los crímenes de violencia extrema contra las mujeres.		
10.4 Se coopera con la Federación para lograr que los crímenes de violencia extrema contra las mujeres sean sancionados con penas adecuadas a la gravedad de los actos cometidos y que la posible responsabilidad penal por su tentativa o consumación no prescriba y se haga en plazos de duración adecuados a su gravedad.		

Anexo 3. Principales recomendaciones del Comité de la CEDAW en materia de acceso a la Justicia.

"…D. Principales motivos de preocupación y recomendaciones

Contexto general y violencia de género

El Comité reconoce los esfuerzos realizados por el Estado parte para superar el clima general de violencia y promover los derechos de las mujeres. Sin embargo, reitera sus preocupaciones anteriores (CEDAW/C/MEX/CO/7-8, párr. 11) y lamenta que la persistencia de los altos niveles de inseguridad, violencia y delincuencia organizada en el Estado parte, así como los problemas asociados a las estrategias de seguridad pública, estén afectando negativamente al ejercicio de los derechos humanos de las mujeres y las niñas. Le preocupa además que la aparición de propaganda contra la igualdad de género en el Estado parte pueda socavar los logros alcanzados en los últimos años en la promoción de esta causa.

El Comité reitera sus recomendaciones anteriores (CEDAW/C/MEX/CO/7-8, párr. 12) e insta al Estado parte a que:

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.

…

Acceso a la justicia

El Comité acoge con satisfacción los esfuerzos desplegados por el Estado parte para mejorar el acceso de las mujeres a la justicia, como el Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género. No obstante, al Comité le preocupa la existencia de trabas institucionales, estructurales y prácticas muy asentadas que dificultan el acceso de las mujeres a la justicia, entre ellas:

a) Los estereotipos discriminatorios y los escasos conocimientos sobre los derechos de las mujeres entre los miembros del poder judicial, los profesionales de la justicia y los encargados de hacer cumplir la ley, incluida la policía;

b) Los criterios interpretativos estereotipados y la parcialidad judicial en la resolución de los casos y la falta de rendición de cuentas de los jueces cuyo desempeño jurisdiccional no tiene en cuenta las cuestiones de género, junto con el escaso acceso público a las decisiones judiciales;

c) Las barreras financieras, lingüísticas y geográficas que entorpecen el acceso a la justicia de las mujeres de bajos ingresos, las mujeres indígenas y del medio rural, y las mujeres con discapacidad;

d) El escaso conocimiento de las mujeres, en particular las víctimas de la violencia de género, de los derechos que les reconoce la Convención y de los recursos legales a su disposición, y las bajas tasas de enjuiciamiento por tal motivo.

De conformidad con la Convención y con su recomendación general núm. 33 (2015), sobre el acceso de las mujeres a la justicia, el Comité recomienda al Estado parte que:

a) Vele por que se capacite, de manera sistemática y obligatoria, a los jueces, los fiscales, los defensores públicos, los abogados, los agentes de policía y otros funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en los planos federal, estatal y local, acerca de los derechos de la mujer y la igualdad de género, para poner fin al trato discriminatorio de que son objeto las mujeres y las niñas;

b) Adopte medidas eficaces que hagan que el Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género de la Suprema Corte de Justicia se aplique en el conjunto de los sistemas judiciales federal y estatales, vele por que los jueces que discriminan a las mujeres rindan cuentas, y revise la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública de 2015 para garantizar que se publiquen todas las decisiones de los tribunales;

c) Vele por que la información sobre los recursos legales esté a disposición de las mujeres víctimas de la violencia de género y cualquier forma de discriminación, particularmente en lenguas indígenas y formatos accesibles para las mujeres con discapacidad, e implante un sistema de tribunales móviles y asistencia jurídica gratuita destinado a facilitar el acceso a la justicia de las mujeres que viven en zonas rurales y remotas;

d) Aliente a las mujeres a denunciar los incidentes de violencia de género, incluida la violencia doméstica, se asegure de que las mujeres víctimas de discriminación y violencia de género tengan acceso a recursos efectivos y oportunos, y garantice que todos los casos de violencia de género contra la mujer se investiguen eficazmente y que los autores sean enjuiciados y castigados como corresponda.

…

Estereotipos

El Comité acoge con satisfacción las medidas legislativas y de otro tipo adoptadas para hacer frente a los estereotipos discriminatorios, en particular la firma, en 2016, del Convenio por la Igualdad de Género y el Combate a la Violencia contra las Mujeres en los Medios de Comunicación. Sin embargo, sigue preocupado por:

a) El hecho de que los estereotipos discriminatorios persistentes sobre las funciones y las responsabilidades de las mujeres y los hombres en la familia y la sociedad, así como las formas interseccionales de discriminación y la cultura machista profundamente arraigada en el Estado parte, sigan impidiendo avanzar en la promoción de la igualdad de género;

b) La normalización de la violencia contra las mujeres y las imágenes estereotipadas y sexualizadas de que son objeto las mujeres en los medios de comunicación mayoritarios;

c) Las representaciones estereotipadas y las imágenes negativas de las mujeres indígenas, las afromexicanas, las mujeres migrantes y las mujeres refugiadas y solicitantes de asilo en los medios de comunicación.

El Comité recomienda al Estado parte que:

a) Adopte una estrategia general dirigida a las mujeres, los hombres, las niñas y los niños para superar la cultura machista y los estereotipos discriminatorios sobre las funciones y responsabilidades de las mujeres y los hombres en la familia y en la sociedad, y elimine las formas interseccionales de discriminación contra las mujeres;

b) Elabore una estrategia de formación para profesionales de los medios de comunicación que comprenda directrices y mecanismos de control para eliminar los estereotipos discriminatorios contra las mujeres y alentar una cobertura informativa que tenga en cuenta las cuestiones de género, sobre todo en las campañas electorales; adopte medidas para promover la igualdad de representación de mujeres y hombres en los medios de comunicación; y aplique plenamente el Convenio por la Igualdad de Género y el Combate a la Violencia contra las Mujeres en los Medios de Comunicación a fin de garantizar la imposición de sanciones adecuadas y el recurso a facultades coactivas para luchar contra los estereotipos de género discriminatorios;

c) Adopte medidas para alentar la difusión de imágenes positivas de las indígenas, las afromexicanas, las migrantes y las refugiadas y solicitantes de asilo en los medios de comunicación.

…

Violencia de género contra las mujeres

El Comité acoge con satisfacción las importantes medidas legislativas e institucionales adoptadas por el Estado parte para luchar contra los altos niveles de violencia de género en el Estado parte. Sin embargo, sigue profundamente preocupado por:

a) La persistencia de los patrones de uso generalizado de la violencia por razón de género contra las mujeres y las niñas en el Estado parte, incluidas la violencia física, psicológica, sexual y económica, así como el aumento de la violencia doméstica, las desapariciones forzadas, la tortura sexual y los asesinatos, especialmente los feminicidios;

b) El hecho de que los delitos mencionados anteriormente a menudo son perpetrados por agentes estatales y no estatales, incluidos los grupos de delincuentes organizados;

c) El carácter incompleto de la armonización de la legislación estatal con la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para tipificar como delito el feminicidio;

d) La alta incidencia de desapariciones forzadas que afectan a las mujeres, ya sean víctimas directas, cuando son ellas las desaparecidas, o indirectas, cuando quien desaparece es un familiar, en cuyo caso las mujeres suelen cargar con la responsabilidad no solo de buscar a la persona desaparecida e iniciar las investigaciones sino también de servir de sostén principal de la familia;

e) Las barreras persistentes que siguen impidiendo la aplicación efectiva del mecanismo de alerta de violencia de género contra las mujeres a nivel federal, estatal y municipal;

f) Las denuncias de uso de la violencia por parte de agentes estatales y no estatales contra mujeres lesbianas, bisexuales y transgénero;

g) Los escasos datos estadísticos sobre la violencia contra la mujer desglosados por tipo de violencia y relación entre el autor y la víctima;

h) Los escasos avances en la resolución del caso de Pilar Argüello Trujillo, tras la recomendación formulada por el Comité en relación con la comunicación *Trujillo Reyes y Argüello Morales c. México* (CEDAW/C/67/D/75/2014), a pesar de que el Estado parte había asegurado que estaba revisando el caso.

El Comité recuerda su recomendación general núm. 35 (2017) sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general núm. 19, y reitera su recomendación al Estado parte de 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;

h) Acelere de manera prioritaria la resolución del caso de Pilar Argüello Trujillo, como recomendó el Comité en su dictamen sobre la comunicación *Trujillo Reyes y Argüello Morales c. México*, con miras a alentar la resolución de otros casos similares en el futuro.

Las mujeres y la paz y la seguridad

El Comité acoge con satisfacción los esfuerzos realizados por el Estado parte para alentar a las mujeres a ingresar en las fuerzas armadas, sobre todo en puestos de alto rango. Sin embargo, está preocupado por la escasa participación e inclusión de la mujer en los procesos y estrategias para hacer frente a la situación de la violencia e inseguridad generalizadas en el país, incluida la delincuencia organizada.

Recordando la Convención y su recomendación general núm. 30 (2013) sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos, el Comité recomienda al Estado parte que:

a) Elabore un plan de acción nacional, en colaboración con organizaciones de mujeres de la sociedad civil, para garantizar la participación de las mujeres en la lucha contra la inseguridad, la violencia y la delincuencia organizada en el país;

b) Instituya medidas especiales de carácter temporal para seguir alentando a las mujeres a ingresar en las fuerzas armadas, sobre todo en puestos de alto rango;

c) Adopte medidas de desarrollo de la capacidad de las mujeres y las niñas, inclusive a través de grupos de mujeres de la sociedad civil, para que participen en iniciativas de lucha contra la inseguridad y la violencia contra las mujeres.

…

Trata y explotación de la prostitución

El Comité acoge con satisfacción los esfuerzos por luchar contra la trata de personas en el Estado parte, entre otras cosas mediante la aprobación, en 2012, 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. Sin embargo, le preocupan:

a) La falta de mecanismos armonizados y coordinados en los planos estatal y municipal para la aplicación efectiva de dicha Ley;

b) La falta de una estrategia integral de lucha contra la trata de personas y el escaso uso de datos desglosados por sexo y edad sobre las víctimas de la trata y el alcance de este fenómeno en el Estado parte, en particular para fines distintos de la explotación sexual;

c) Las bajas tasas de enjuiciamiento y condena en casos de trata de personas y la revictimización de las mujeres y las niñas, que al parecer en algunos casos son procesadas, en lugar de atendidas como víctimas;

d) Las escasas medidas de asistencia, rehabilitación y reintegración de las víctimas, el número insuficiente de centros de acogida y el acceso limitado a medidas de asesoramiento, tratamiento médico, apoyo psicológico y reparación, como la indemnización de las víctimas de la trata, en particular las mujeres migrantes;

e) La presunta complicidad entre agentes del Estado y bandas internacionales de delincuentes organizados y los fenómenos consiguientes de corrupción e impunidad, así como la coordinación insuficiente con los países vecinos en la prevención de la trata de personas, el apoyo a las víctimas y el enjuiciamiento de los autores.

El Comité recomienda al Estado parte que:

a) Asigne recursos humanos, técnicos y financieros suficientes para la aplicación eficaz y armonizada 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 en todos los estados;

b) Fortalezca los mecanismos y las políticas en vigor para combatir la trata, y vele por que cuenten con los recursos técnicos, financieros y humanos necesarios, en particular para la formación de inspectores del trabajo, agentes de policía y funcionarios de fronteras a fin de mejorar su capacidad de detección del trabajo forzoso, la trata de personas y los delitos conexos contra las mujeres y las niñas, y recopile y analice sistemáticamente datos desglosados por sexo y edad sobre la trata de personas;

c) Investigue, enjuicie y sancione adecuadamente a los responsables de trata de personas, especialmente mujeres y niñas, y elabore directrices nacionales para la rápida detección y remisión de las víctimas de la trata a los servicios sociales adecuados, a fin de evitar la revictimización;

d) Refuerce el apoyo a las mujeres víctimas de trata, en particular las mujeres migrantes y las niñas indígenas, asegurando su acceso adecuado a la atención de la salud, los servicios de asesoramiento y la reparación, incluidos resarcimientos e indemnizaciones, y establezca centros de acogida adecuados;

e) Fomente la cooperación regional con los países de origen y de destino a fin de prevenir la trata mediante el intercambio de información y la armonización de los procedimientos; fortalezca los mecanismos institucionales, especialmente a nivel local, con miras a combatir la corrupción; e investigue sistemática y debidamente los casos de complicidad entre agentes del Estado y bandas de la delincuencia organizada, y vele por que se procese efectivamente a los culpables y se les imponga condenas y medidas disciplinarias adecuadas y se otorguen a las víctimas reparaciones o indemnizaciones.

Preocupan al Comité las denuncias de actos de violencia y extorsión policiales cometidos contra mujeres que ejercen la prostitución, así como las detenciones arbitrarias y los arrestos sin orden judicial de que son objeto. También le preocupan la escasa información sobre la situación de esas mujeres y la falta de programas y servicios específicamente dedicados a ellas, en particular programas de salida de la prostitución para mujeres que deseen dar ese paso.

El Comité recomienda al Estado parte que adopte medidas eficaces para proteger a las mujeres que ejercen la prostitución de la explotación y los abusos, y que elabore un estudio sobre las causas fundamentales y el alcance de la prostitución y utilice sus resultados para crear servicios y programas de apoyo a las mujeres que ejercen la prostitución, en particular programas de salida de la prostitución para mujeres que deseen dar ese paso.

…

Salud

El Comité reitera las preocupaciones que manifestó previamente (CEDAW/C/MEX/CO/7-8, párr. 30) y toma nota de los esfuerzos del Estado parte por fortalecer y armonizar la Ley General de Víctimas en los planos federal y estatal en relación con el aborto en casos de violación, así como de la adopción de la Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes. Sin embargo, está preocupado por:

a) Las disposiciones de las leyes penales estatales que restringen el acceso al aborto legal y siguen obligando a las mujeres y a las niñas a someterse a abortos en condiciones de riesgo que ponen en peligro su salud y su vida;

b) La falta de coherencia entre los códigos penales de los estados, que obstaculiza la aplicación efectiva del artículo 35 de la Ley General de Víctimas y la Norma Oficial Mexicana NOM-046-SSA2-2005, sobre la violencia familiar, sexual y contra las mujeres, que legaliza el aborto en caso de violación;

c) Las modificaciones de la Ley General de Salud hechas en 2018, que contemplan la objeción de conciencia del personal médico y pueden plantear barreras al acceso de las mujeres al aborto sin riesgo y a los anticonceptivos de emergencia, especialmente en las zonas rurales y remotas;

d) Las denuncias de actos de violencia obstétrica por parte del personal médico durante el parto;

e) Las tasas desproporcionadamente altas de mortalidad materna entre las mujeres de comunidades indígenas;

f) Las denuncias de esterilización forzada de mujeres y niñas, y el acceso limitado a los servicios de salud reproductiva, en particular para las mujeres y las niñas con discapacidad mental y de otra índole.

En consonancia con su recomendación general núm. 24 (1999) sobre la mujer y la salud, el Comité recomienda al Estado parte que:

a) Ponga mayor empeño en acelerar la armonización de las leyes y los protocolos federales y estatales sobre el aborto para garantizar el acceso al aborto legal y, aunque no haya sido legalizado, a los servicios de atención posterior al aborto;

b) Armonice las leyes federales y estatales pertinentes con la Ley General de Víctimas y la Norma Oficial Mexicana NOM-046-SSA2-2005, sobre la violencia familiar, sexual y contra las mujeres, e informe y capacite adecuadamente al personal médico para que pueda ofrecer atención especializada a las mujeres y las niñas víctimas de la violencia sexual, lo que comprende la prestación de servicios esenciales de anticoncepción de emergencia y aborto;

c) Elabore los protocolos necesarios para poner en práctica las modificaciones de la Ley General de Salud, que permiten la objeción de conciencia mientras no ponga en peligro la vida de la madre y no impida que las mujeres y las niñas accedan al aborto legal, y vele por que, en esos casos, las mujeres y las niñas sean derivadas a un profesional adecuado;

d) Armonice las leyes federales y estatales para calificar la violencia obstétrica como una forma de violencia institucional y por razón de género, de conformidad con la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, y garantice el acceso efectivo a la justicia y a medidas integrales de reparación a todas las mujeres víctimas de la violencia obstétrica;

e) Reduzca la incidencia de la mortalidad materna, en particular mediante la colaboración con las parteras tradicionales y la capacitación de los profesionales sanitarios, especialmente en las zonas rurales, velando por que todos los partos cuenten con la asistencia de personal sanitario especializado, de conformidad con las metas 3.1 y 3.7 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible;

f) Vele por que el personal médico solicite el consentimiento plenamente informado antes de realizar esterilizaciones, que se sancione a los profesionales que realicen esterilizaciones sin dicho consentimiento y que se ofrezcan reparaciones e indemnizaciones monetarias a las mujeres víctimas de esterilizaciones no consentidas.

…”

Anexo 4. Panorama general del acceso a la justicia y violencia feminicida, a nivel nacional

Unidad Especializada para Atender Delitos Sexuales y Violencia de Género, Centros de Justicia para las Mujeres, Centros de Reeducación para Hombres Violentos, Unidad de Policía Preventiva para Atender la Violencia de Género y Coordinación interinstitucional para atender la violencia de género (respuestas a las preguntas 15 a 21 del cuestionario de Violencia Feminicida).

A continuación, se exponen las respuestas de las instancias de procuración de justicia de cada entidad, además de la federal, con respecto a la Unidad Especializada para Atender Delitos Sexuales y Violencia de Género, los Centros de Justicia para las Mujeres, los Centros de Reeducación para Hombres Violentos, la Unidad de Policía Preventiva para Atender la Violencia de Género y la Coordinación interinstitucional para atender la Violencia de Género, debido a que cada caso es diferente.

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES

La Fiscalía General del Estado de Aguascalientes SÍ cuenta con una Unidad Especializada para Atender Delitos Sexuales y Violencia de Género. Su presupuesto anual no fue reportado.
Su plantilla de personal es de:

Su infraestructura incluye:

La Fiscalía General del Estado de Aguascalientes SÍ cuenta con 1 Centro de Justicia para las Mujeres.

Su presupuesto anual es de:

Su plantilla de personal es de:

33 personas

Su infraestructura incluye:

- Atención especializada
- Ministerios Públicos
- Policía Ministerial
- Área Médica
- Área de instituciones diversas (DIF estatal, Instituto de la Mujer, etc.)
- Salón de usos múltiples
- Sala de juicios orales
- Juzgado familiar
- Albergue

La Fiscalía General del Estado de Aguascalientes NO cuenta con Centro(s) de Reeducación para hombres violentos.
La Fiscalía General del Estado de Aguascalientes NO cuenta con Unidad(es) de Policía Preventiva para Atender la Violencia de Género.
La Fiscalía General del Estado de Aguascalientes NO cuenta con una coordinación interinstitucional para atender la violencia de género.

PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

La Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California NO cuenta con una Unidad Especializada para Atender Delitos Sexuales y Violencia de Género.
La Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California NO cuenta con Centro(s) de Justicia para las Mujeres.
La Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California NO cuenta con Centro(s) de Reeducación para hombres violentos.

La Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California NO cuenta con Unidad(es) de Policía Preventiva para Atender la Violencia de Género.
La Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California NO cuenta con una coordinación interinstitucional para atender la violencia de género.

PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR

La Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California Sur SÍ cuenta con una Unidad Especializada para Atender Delitos Sexuales y Violencia de Género, sin embargo NO reportó su presupuesto anual.
Su plantilla de personal es de:

42 personas

Su infraestructura incluye:

- Psicología
- Trabajo Social
- Ministerios Públicos

La Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California Sur SÍ cuenta con 1 Centro de Justicia para las Mujeres. En este caso tampoco reporta su presupuesto anual.

Su plantilla de personal es de:

39 personas

Su infraestructura incluye:

- Trabajo Social
- Agentes del ministerio Público
- Psicólogas

La Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California Sur NO cuenta con Centro(s) de Reeducación para hombres violentos.
La Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California Sur NO cuenta con Unidad(es) de Policía Preventiva para Atender la Violencia de Género.
La Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California Sur SÍ cuenta con una coordinación interinstitucional para atender la violencia de género.
Su funcionamiento es:

Con los institutos municipal y estatal de las Mujeres, se canalizan y se solicitan auxilio para refugio y atención a asuntos de sus competencias.

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE CAMPECHE

La Fiscalía General del Estado de Campeche NO cuenta con una Unidad Especializada para Atender Delitos Sexuales y Violencia de Género.
La Fiscalía General del Estado de Campeche NO cuenta con Centro(s) de Justicia para las Mujeres.
La Fiscalía General del Estado de Campeche NO cuenta con Centro(s) de Reeducación para hombres violentos.
La Fiscalía General del Estado de Campeche NO cuenta con Unidad(es) de Policía Preventiva para Atender la Violencia de Género.
La Fiscalía General del Estado de Campeche NO cuenta con una coordinación interinstitucional para atender la violencia de género.

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE CHIAPAS

La Fiscalía General del Estado de Chiapas SÍ cuenta con una Unidad Especializada para Atender Delitos Sexuales y Violencia de Género.
Su presupuesto anual es de:

$22, 652 868.07

Su plantilla de personal es de:

110 personas

Su infraestructura incluye:

- Instalaciones eléctricas adecuadas (alumbrado, aire acondicionado)
- Servicios informáticos con red estructurada de datos y radio comunicación vía microondas
- Cubículos y cancelería para delimitar oficinas
- Mobiliario y equipo de oficina
- Equipos informáticos
- Equipo de transporte

La Fiscalía General del Estado de Chiapas SÍ cuenta con 1 Centro de Justicia para las Mujeres. Sin embargo NO reportó su presupuesto anual.
Su plantilla de personal es de:

55 personas

Su infraestructura incluye:

- Área de recepción
- Sala de espera
- Área lúdica
- Área de entrevista inicial
- Áreas de contención emocional
- Áreas de terapia psicológica
- Áreas de trabajo social
- Áreas médicas
- Módulo de seguro popular
- Casa de tránsito
- Área ministerial
- Consultorio de medicina legal
- Áreas de psicología forense
- Áreas de peritos en trabajo social
- Comandancia de policía ministerial
- Área de atención inmediata
- Área de lactancia
- Oficina de la comisión estatal de los DDHH
- Módulo del registro civil
- Área de empoderamiento (SRIA del trabajo)
- Área de empoderamiento (Banmujer)
- Oficinas del sistema DIF Chiapas
- Módulo de centro estatal de justicia alternativa
- Área de defensoría pública
- Área de ONG'S
- Dirección general del CEJUM
- Subdirección
- Delegación administrativa
- Área de informática

- Secretaria particular
- Salón de usos múltiples
- Sala de juntas
- Servicios sanitarios

La Fiscalía General del Estado de Chiapas NO cuenta con Centro(s) de Reeducación para hombres violentos.
La Fiscalía General del Estado de Chiapas NO cuenta con Unidad(es) de Policía Preventiva para Atender la Violencia de Género.
La Fiscalía General del Estado de Chiapas SÍ cuenta con una coordinación interinstitucional para atender la violencia de género.

Su funcionamiento es:

1. La víctima es canalizada por el Fiscal del Ministerio Público Investigador a la Fiscalía de Derechos Humanos para proporcionar atención integral.
2. Se atiende a la víctima a través de servicios de psicología, asesor jurídico, atención social, asistencia médica de primer contacto.
3. Conforme las necesidades específicas de la víctima, es canalizada a las instituciones correspondientes para atender y dar seguimiento al caso.
4. Ejemplo, en caso de víctimas de violencia familiar que no cuenten con algún tipo de seguro médico, se da acompañamiento y gestiona en los trámites de seguro popular a ella y sus hijos menores.
5. En los casos de víctimas de violencia sexual, son canalizadas al centro ambulatorio para la prevención y atención en SIDA e infecciones de transmisión sexual, asimismo se les proporciona acompañamiento durante el proceso.
6. En lo que se refiere a la atención psicológica, se da el seguimiento correspondiente por parte de la institución de acuerdo a lo que manifieste. La víctima es canalizada a otra institución para el seguimiento psicológico.
7. En la asesoría jurídica, se le da orientación jurídica sobre su caso y, en caso de solicitarlo, se le designa asesor jurídico.

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA

La Fiscalía General del Estado de Chihuahua SÍ cuenta con una Unidad Especializada para Atender Delitos Sexuales y Violencia de Género.

Su presupuesto anual es de:

$72, 712 611.38

NO reportó el dato de su plantilla de personal ni su Infraestructura.
La Fiscalía General del Estado de Chihuahua SÍ cuenta con Centro(s) de Justicia para las Mujeres. Sin embargo NO reportó ni su presupuesto ni su plantilla de personal ni su infraestructura.

La Fiscalía General del Estado de Chihuahua SÍ cuenta con Centro(s) de Reeducación para hombres violentos. Sin embargo NO reportó ni su presupuesto ni su plantilla de personal ni su infraestructura.
La Fiscalía General del Estado de Chihuahua NO cuenta con Unidad(es) de Policía Preventiva para Atender la Violencia de Género.
La Fiscalía General del Estado de Chihuahua SÍ cuenta con una coordinación interinstitucional para atender la violencia de género.
Su funcionamiento es:

La fiscalía especializada en atención a mujeres de víctimas del delito por razones de género cuenta con personal adscrito a la Dirección de Seguridad Pública Municipal. A pesar de no existir una unidad específica, sí existen programas de atención a cargo de la Fiscalía Especializada.

PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

La Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México SÍ cuenta con una Unidad Especializada para Atender Delitos Sexuales y Violencia de Género, aunque NO fue reportado su presupuesto anual.
Su plantilla de personal es de:

345 personas

Su infraestructura incluye:

- Fiscalía de Procesos en lo Familiar
- Fiscalía Central de Investigación para la Atención de Delitos Sexuales
- Agencia Especializada de Investigación para la Atención del Homicidio Doloso en agravio de mujeres y personas de orientación o preferencia sexual y por identidad o expresión de género y feminicidio

La Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México SÍ cuenta con 1 Centro de Justicia para las Mujeres, pero tampoco en este caso se reportó su presupuesto anual.

Su plantilla de personal es de:

84 personas

Su infraestructura incluye:

- Sala de espera
- Salas de atención inicial
- Consultorios médicos generales
- Salón de usos múltiples
- Agencia del ministerio público
- Consultorio médico legal
- Locutorio
- Archivo
- Oficinas para jueces
- Sala de juicios orales
- Área administrativa
- Sala de bienvenida
- Salas de Terapia Grupal
- Cubículo de enfermería
- Sala de juntas
- Sala de espera de MP
- Área de galeras
- Cámara de Gessel
- Bodegas
- Sala de juntas para jueces
- Sala de espera en área de juicios orales
- Oficinas personal de estructura
- Comedores
- Estaciones de trabajo para los equipos especializados

La Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México NO cuenta con Centro(s) de Reeducación para hombres violentos. Sin embargo, cuenta con el Centro de Investigación Victimológica y de Apoyo Operativo (CIVA), que es un área que brinda atención psicoterapéutica grupal a personas sentenciadas por la autoridad judicial por el delito de violencia familiar, y a personas agresoras de violencia familiar que acuden de manera voluntaria con la finalidad de erradicar o disminuir la violencia que ejercen y mejorar sus relaciones familiares y sociales. NO se reportó el presupuesto anual del centro.

Su plantilla de personal es de:

8 personas

Su infraestructura incluye:

- Sala de espera
- Oficinas
- Áreas de psicoterapia

La Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México NO cuenta con Unidad(es) de Policía Preventiva para Atender la Violencia de Género.
La Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México SÍ cuenta con una coordinación interinstitucional para atender la violencia de género.

Su funcionamiento es:

De conformidad con lo establecido en el artículo 78 del Reglamento de la Ley Orgánica de la procuraduría General de Justicia Capitalina, el Centro de Justicia para las Mujeres de la CDMX y los Centros que conforman en Sistema de Auxilio a Víctimas, están obligados a actuar con perspectiva de género. En razón de lo anterior y con base en el Modelo único de Atención (publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 25 de Noviembre de 2015) la atención debe ser especializada e integral, brindando servicios médicos, psicológicos, jurídicos y sociales con calidad y calidez para el empoderamiento de las mujeres y el desarrollo integral de sus potenciales, mediante la combinación de intervenciones seleccionadas con base en el tipo y magnitud de la violencia sufrida y la valoración integral del caso.
Por otra parte, una vez que se ha implementado el Sistema de Identificación y Atención del Riesgo de Violencia Feminicida (SIARF en, acuerdo del Jefe de Gobierno de la CDMX, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México en 28 de noviembre de 2016) esta institución, también deberá proporcionar la información requerida, registrar e identificar en tiempo real a las víctimas de riesgo de violencia feminicida, así como diseñar planes de seguridad de acuerdo

con el protocolo de atención y seguimiento del sistema que aún se encuentra en su fase de elaboración a cargo del Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México.
Por lo que respecta a la Fiscalía de Procesos en Juzgados Familiares, esta se encuentra especializada respecto del delito de Violencia Familiar.
Para investigar este delito, existen tres Agencias de Investigación, asimismo dos agencias especializadas en la atención a personas adultas mayores, en todas es factible dar inicio con la carpeta de investigación en las que atendiendo al hecho en particular, se investigará exhaustivamente, practicando las diligencias que resulten conducentes y oportunas, implementando medidas de protección con perspectiva de género, sustentando audiencias iniciales ante el Juez de Control.
Par el caso de que la víctima fuera mujer, la atención es especializada, brindando servicios médicos, psicológicos, jurídicos y sociales con perspectiva de género, respetando la calidad que les asiste en respeto del desarrollo integral de sus derechos.

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE DURANGO

La Fiscalía General del Estado de Durango SÍ cuenta con una Unidad Especializada para Atender Delitos Sexuales y Violencia de Género, sin embargo NO reportó presupuesto anual ni plantilla de personal ni infraestructura.
La Fiscalía General del Estado de Durango SÍ cuenta con Centro de Justicia para las Mujeres, pero no reportó ningún dato.
La Fiscalía General del Estado de Durango NO indicó si cuenta o no con Centro de Reeducación para hombres violentos, ni Unidad de Policía Preventiva para Atender la Violencia de Género ni coordinación interinstitucional para atender la violencia de género.

PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE GUANAJUATO

La Procuraduría General de Justicia del Estado de Guanajuato no indicó si cuenta o no con Unidad Especializada para Atender Delitos Sexuales y Violencia de Género, ni Centro de Justicia para las Mujeres ni centro de Reeducación para hombres violentos, ni Unidad de Policía Preventiva para Atender la Violencia de Género, ni coordinación interinstitucional para atender la violencia de género.

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE GUERRERO

La Fiscalía General del Estado de Guerrero SÍ cuenta con una Unidad Especializada para Atender Delitos Sexuales y Violencia de Género, pero NO reportó su presupuesto anual.

Su plantilla de personal es de:

157 personas

Su infraestructura incluye:

Una fiscalía especializada para la investigación de delitos sexuales y violencia familiar, teniendo competencia en todo el Estado de Guerrero, que coordina a diez unidades de investigación de delitos sexuales en cada una de las regiones del Estado.

La Fiscalía General del Estado de Guerrero SÍ cuenta con 1 Centro de Justicia para las Mujeres, aunque NO reportó su presupuesto anual.

Su plantilla de personal es de:

32 personas

Su infraestructura incluye:

- Coordinación general
- Área de atención a víctimas
- Unidad de procuración y administración de justicia
- Unidad de detención

La Fiscalía General del Estado de Guerrero NO cuenta con Centro de Reeducación para hombres violentos ni Unidad de Policía Preventiva para Atender la Violencia de Género.
La Fiscalía General del Estado de Guerrero SÍ cuenta con una coordinación interinstitucional para atender la violencia de género.

Su funcionamiento es:

La coordinación Interinstitucional para la Operación del Centro de Justicia para las Mujeres se estableció a través de la firma de un Convenio Macro y de trece Convenios Específicos, suscritos entre la Fiscalía General del Estado e igual número de instancias estatales, para brindar los servicios de atención al interior del Centro de las mujeres en situación de violencia.

PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE HIDALGO

La Procuraduría General de Justicia del Estado de Hidalgo SÍ cuenta con una Unidad Especializada para Atender Delitos Sexuales y Violencia de Género, sin embargo NO reportó su presupuesto anual.

Su plantilla de personal es de:

140 personas

Su infraestructura incluye:

- Fiscalía para la Atención de Delitos de Género
- Subprocuraduría de Derechos Humanos y Servicios a la Comunidad
- Instalaciones, vehículo, mobiliario y equipo de cómputo

La Procuraduría General de Justicia del Estado de Hidalgo SÍ cuenta con 2 Centros de Justicia para las Mujeres, pero NO reportó su presupuesto anual, ni su plantilla de personal ni su infraestructura.
La Procuraduría General de Justicia del Estado de Hidalgo SÍ cuenta con 2 Centros de Reeducación para hombres violentos, pero NO reportó su presupuesto anual, ni su plantilla de personal.
Su infraestructura incluye:

- Unidad Especializada para la Prevención y Atención de la Violencia Familiar y Sexual.
- Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad

La Procuraduría General de Justicia del Estado de Hidalgo SÍ cuenta con 2 Unidades de Policía Preventiva para Atender la Violencia de Género, pero NO reportó su presupuesto anual, ni su plantilla de personal ni su infraestructura.
La Procuraduría General de Justicia del Estado de Hidalgo SÍ cuenta con una coordinación interinstitucional para atender la violencia de género.

Su funcionamiento es:

Se realizan diversas reuniones interinstitucionales, creando rutas de atención a víctimas

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE JALISCO

La Fiscalía General del Estado de Jalisco SÍ cuenta con una Unidad Especializada para Atender Delitos Sexuales y Violencia de Género, sin embargo NO reportó su presupuesto anual ni su Infraestructura.

Su plantilla de personal es de:

53 personas

La Fiscalía General del Estado de Jalisco SÍ cuenta con 1 Centro de Justicia para las Mujeres, aunque NO reportó ningún dato.
La Fiscalía General del Estado de Jalisco SÍ cuenta con 1 Centro de Reeducación para hombres violentos. En este caso tampoco reportó ningún dato.

La Fiscalía General del Estado de Jalisco SÍ cuenta con 1 Unidad de Policía Preventiva para Atender la Violencia de Género, aunque tampoco en este caso reportó ningún dato.
La Fiscalía General del Estado de Jalisco SÍ cuenta con una coordinación interinstitucional para atender la violencia de género.

Su funcionamiento es:

En la Coordinación de esta Unidad, todos los días estamos en contacto con las diversas unidades que atienden la violencia de género vía telefónica y vía radio para atender inmediatamente los hechos delictuosos y brindar la atención médica y psicológica de urgencia.

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MÉXICO

La Fiscalía General del Estado de México SÍ cuenta con una Unidad Especializada para Atender Delitos Sexuales y Violencia de Género, aunque NO reportó el presupuesto anual con el que cuenta.

Su plantilla de personal es de:

501 personas

Su infraestructura incluye:

- AMPEVFSYG (Agencias Especializadas en Violencia Familiar, Sexual y de Género)
- ANNAE (Agencias de Niñas, Niños, Adolescentes y Expósitos)
- Unidad de Género y Erradicación de la Violencia
- Fiscalía Especializada de Trata de Personas con 3 sedes y 3 refugios para la asistencia de víctimas de delitos de trata de personas
- 4 centros de justicia para las mujeres
- Unidad de análisis y contextos
- Fiscalía Especializada de Feminicidios con 4 sedes
- Fiscalía Especializada para la Investigación de Personas Desaparecidas, no localizadas, ausentes y extraviadas con 4 sedes y 11 módulos ODISEA
- 4 unidades móviles para la atención de delitos de género
- 107 vehículos

La Fiscalía General del Estado de México SÍ cuenta con 4 Centros de Justicia para las Mujeres. Tampoco en este caso reportó su presupuesto anual.

Su plantilla de personal es de:

137 personas

Su infraestructura incluye:

- 4 inmuebles
- 14 vehículos

La Fiscalía General del Estado de México NO cuenta con ningún Centro de Reeducación para hombres violentos.
La Fiscalía General del Estado de México NO cuenta con Unidad de Policía Preventiva para Atender la Violencia de Género.
La Fiscalía General del Estado de México SÍ cuenta con una coordinación interinstitucional para atender la violencia de género.
Su funcionamiento es:

Se cuenta con dos de nombres: Convenio de Colaboración Interinstitucional para el Funcionamiento y Prestación de Servicios de los Centros de Justicia para las Mujeres de Cuautitlán Izcalli y Amecameca, firmado por el Consejo de la Judicatura, Secretaría de Seguridad Ciudadana, Secretaría de Educación, Secretaría de Salud, Sistema Integral para el Desarrollo de la Familia, Instituto de la Defensoría Pública, Consejo Estatal de la Mujer, Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y la Fiscalía del Estado.

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN

La Fiscalía General del Estado de Michoacán no indicó si cuenta o no con Unidad Especializada para Atender Delitos Sexuales y Violencia de Género, Centro de Justicia para las Mujeres, Centro(s) de Reeducación para hombres violentos, Unidad de Policía Preventiva para Atender la Violencia de Género, ni coordinación interinstitucional para atender la violencia de género.

PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN

La Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León NO cuenta con una Unidad Especializada para Atender Delitos Sexuales y Violencia de Género. Sin embargo, cuenta con Unidades de Investigación Especializadas en Homicidios y Lesiones Dolosas, así como, Unidades de Investigación Especializadas en Violencia Familiar y Delitos Sexuales.

Su presupuesto anual es de:

$241,966,233.91

Su plantilla de personal es de:

65 personas

Su infraestructura incluye:

- 153 Computadoras
- 48 impresoras

La Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León NO cuenta con Centro de Justicia para las Mujeres ni con Centro de Reeducación para hombres violentos ni Unidad de Policía Preventiva para Atender la Violencia de Género.
La Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León SÍ cuenta con una coordinación interinstitucional para atender la violencia de género.
Su funcionamiento es:

Actualmente la Dirección de Orientación, Protección y Apoyo a Víctimas de Delitos y Testigos se encarga de dar atención a mujeres víctimas de violencia, misma que cuenta con convenios de colaboración con Organizaciones de la Sociedad Civil como: Alternativas Pacíficas, para brindar y atender igualmente con el Instituto Estatal de las Mujeres.
Se cuenta con aproximadamente 90% en construcción del Primer Centro de Justicia para las Mujeres el cual contará con apoyos interinstitucionales para la atención, mismo que se ubicará en Alejandro de Humboldt 800 Poniente, Centro, Monterrey, N.L.

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE OAXACA

La Fiscalía General del Estado de Oaxaca SÍ cuenta con una Unidad Especializada para Atender Delitos Sexuales y Violencia de Género, pero NO reportó su presupuesto anual, ni su plantilla de personal ni su Infraestructura.
La Fiscalía General del Estado de Oaxaca SÍ cuenta con 2 Centros de Justicia para las Mujeres, sin embargo NO reportó su presupuesto anual ni su Infraestructura.
Su plantilla de personal es de:

37 personas

La Fiscalía General del Estado de Oaxaca NO cuenta con Centro de Reeducación para hombres violentos.
La Fiscalía General del Estado de Oaxaca SÍ cuenta con Unidad de Policía Preventiva para Atender la Violencia de Género, pero no reportó ningún dato al respecto.
La Fiscalía General del Estado de Oaxaca SÍ cuenta con una coordinación interinstitucional para atender la violencia de género.
Su funcionamiento es:

El Centro de Justicia para las mujeres inicia sus servicios con los reportes de denuncias anónimas a la línea de emergencia 089 o por medio de los avisos al Ministerio Público como lo marca la NOM-046 y que impone la obligación de aviso por parte de los servicios de salud. Hecho lo anterior, el área de trabajo social de este Centro de Justicia se presenta en los domicilios para verificar los hechos presuntamente constituidos de delito e informar a la representación social para el inicio o no de carpeta de investigación, asimismo a las usuarias se les explica y ofrecen los servicios con los que se cuenta este centro.
Asimismo se inicia la atención por solicitud personal de la usuaria en las instalaciones del centro por canalización de agentes del ministerio público o por solicitud telefónica, las cuales serán atendidas, no obstante, no cuente con carpeta, legajo de investigación, así como a niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia por razón de género, el primer contacto es realizado por el área de trabajo social en donde le abrirán el expediente único electrónico e identificación de los servicios necesarios; hecho lo anterior y previo consentimiento, de acuerdo al caso particular, podrán ser ingresadas al albergue de tránsito para su resguardo, se canalizarán a atención psicológica, asistencia jurídica, atención médica y demás servicios relacionados y que proporcionan diversas instancias con las que se tiene firmado de colaboración de acuerdo con su competencia.

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE PUEBLA

La Fiscalía General del Estado de Puebla NO cuenta con una Unidad Especializada para Atender Delitos Sexuales y Violencia de Género.
La Fiscalía General del Estado de Puebla SÍ cuenta con 1 Centro de Justicia para las Mujeres. NO reportó su presupuesto anual.

Su plantilla de personal es de:

31 personas

Su infraestructura incluye:

- Agencia del Ministerio Público
- Oficinas de Policía Ministerial
- Oficina de Seguridad Pública
- Sala de Entrevista
- Oficinas Administrativas (Personal FGE e Instituciones Sociales)
- Consultorios de Psicoterapia

La Fiscalía General del Estado de Puebla NO cuenta con Centro de Reeducación para hombres violentos, ni con Unidad de Policía Preventiva para Atender la Violencia de Género, ni con coordinación interinstitucional para atender la violencia de género.

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO

La Fiscalía General del Estado de Querétaro no indicó si cuenta o no con Unidad Especializada para Atender Delitos Sexuales y Violencia de Género, con Centro de Justicia para las Mujeres, con Centro de Reeducación para hombres violentos, con Unidad de Policía Preventiva para Atender la Violencia de Género ni con una coordinación interinstitucional para atender la violencia de género.

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ

La Fiscalía General del Estado de San Luis Potosí no indicó si cuenta o no con Unidad Especializada para Atender Delitos Sexuales y Violencia de Género, con Centro de Justicia para las Mujeres, con Centro de Reeducación para hombres violentos, con Unidad de Policía Preventiva para Atender la Violencia de Género ni con una coordinación interinstitucional para atender la violencia de género.

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE SINALOA

La Fiscalía General del Estado de Sinaloa SÍ cuenta con una Unidad Especializada para Atender Delitos Sexuales y Violencia de Género, sin embargo NO reportó su presupuesto anual.

Su plantilla de personal es de:

26 personas

Su infraestructura incluye:

- Zona Norte: 5 agentes del Ministerio Público
- Zona Centro-Norte: 4 agentes del Ministerio Público
- Zona Sur: 4 Agentes del Ministerio Público
- Zona Centro: 13 Agentes del Ministerio Público
- Contando además con el apoyo de policías investigadores y personal de la Dirección General de Servicios Periciales.

La Fiscalía General del Estado de Sinaloa no indicó si cuenta o no con Centro de Justicia para las Mujeres, ni con Centro de Reeducación para hombres violentos, ni con Unidad de Policía Preventiva para Atender la Violencia de Género.
La Fiscalía General del Estado de Sinaloa SÍ cuenta con una coordinación interinstitucional para atender la violencia de género.
Su funcionamiento es:

El consejo Estatal para Prevenir y Atender la Violencia Familiar (CEPAVI), Nos canaliza a usuarias que solicitaron directamente el apoyo de dicha instancia, las cuales reciben acompañamiento de parte del personal de dicha institución a las víctimas a la unidad de Ministerio Público correspondiente, y aquellas usuarias que hicieron uso del servicio de emergencias 911, ofreciendo el Albergue para aquellas mujeres víctimas de Violencia. De igual forma lo hace el Consejo Municipal para Prevenir y Atender la Violencia Familiar, quien cuenta con un albergue transitorio.

El Centro de Apoyo a las Mujeres Víctimas de Violencia (CIAM), nos canaliza también a usuarias que solicitaron directamente sus servicios y, si se desprende que son víctimas de algún delito, son canalizadas a la Unidad del Ministerio Público, esta asociación civil a su vez, da apoyo de refugio a las mujeres víctimas de violencia de género.
De igual forma son canalizadas a la Unidad de Ministerio Público por medio del área jurídica aquellas mujeres que acuden a solicitar servicios por ser víctimas de algún delito al Instituto Sinaloense de las Mujeres y del Instituto Municipal, las cuales proporcionan acompañamiento a las mismas.
Por su parte, el Centro de Políticas de Género de la Universidad Autónoma de Sinaloa apoya en capacitación del personal que integran las unidades del Ministerio Público, peritos y policías que atienden casos de violencia contra las mujeres.
Aunado a lo anterior, estamos participando conjuntamente con diversas autoridades estatales y de los municipios, así como con organizaciones de la sociedad civil para atender a lo derivado de la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres que fue declarada el 31 de marzo de 2017.

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE SONORA

La Fiscalía General del Estado de Sonora SÍ cuenta con una Unidad Especializada para Atender Delitos Sexuales y Violencia de Género, pero NO reportó su presupuesto anual.

Su plantilla de personal es de:

10 personas

Su infraestructura incluye:

- Área de bienvenida
- 10 cubículos
- Locutorio
- Cocineta
- Medicina legal
- Cámara de Gesell

La Fiscalía General del Estado de Sonora SÍ cuenta con 1 Centro de Justicia para las Mujeres.
Su presupuesto anual es de:

$5, 662, 477.00 (Presupuesto 2016 Autorizado)
$8, 939, 790.19 (Recurso total ejercido 2016)
$4, 757, 857.48 (Presupuesto 2017 Autorizado)

Su plantilla de personal es de:

27 personas

Su infraestructura incluye:

- Recepción
- Sala de bienvenida
- Sala de espera
- Área lúdica
- Comedor
- Sala de cómputo
- Oficina del Director General
- 7 salas de entrevista
- 12 cubículos
- Área ministerial
- Área de búsqueda de mujeres desaparecidas
- albergue

La Fiscalía General del Estado de Sonora NO cuenta con Centro de Reeducación para hombres violentos, ni con Unidad de Policía Preventiva para Atender la Violencia de Género.
La Fiscalía General del Estado de Sonora SÍ cuenta con una coordinación interinstitucional para atender la violencia de género.
Su funcionamiento es:

En Septiembre de 2016, la Fiscalía de Justicia del Estado de Sonora suscribió un Convenio de Coordinación Interinstitucional para la creación del Comité Transversal, para el Estudio de Implementación de las llamadas de emergencia de violencia intrafamiliar y de género en el Estado de Sonora, con la Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de Gobierno, Secretaría de Salud, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Sonora y el H.

Ayuntamiento del Municipio de Hermosillo. En éste comité se analizan las llamadas al 911 reincidentes por el delito de violencia intrafamiliar y de género, atendiéndose coordinadamente por todas las instituciones participantes, conforme a lo que normativamente le corresponde a cada una de ellas. Asimismo, se realizan reuniones periódicas para el seguimiento de la atención, revisando la situación y los resultados obtenidos en cada caso y el establecimiento de nuevas estrategias de atención.
Asimismo, en el Centro de Justicia para las Mujeres se encuentran comisionadas las instituciones a las que normativamente les corresponde atender a mujeres víctimas de violencia, Instituto Sonorense de la Mujer, Secretaría de Educación y Cultura, Instituto Cajemense de la Mujer, Secretaría de Seguridad Pública, DIF Municipal, Secretaría de Salud, Fiscalía General de Justicia del Estado.

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE TABASCO

La Fiscalía General del Estado de Tabasco SÍ cuenta con una Unidad Especializada para Atender Delitos Sexuales y Violencia de Género, pero NO reportó su presupuesto anual.
Su plantilla de personal es de:

6 personas

Su infraestructura incluye:

1 oficina

La Fiscalía General del Estado de Tabasco NO cuenta con Centro de Justicia para las Mujeres ni con Centro de Reeducación para hombres violentos, ni con Unidad de Policía Preventiva para Atender la Violencia de Género, ni con una coordinación interinstitucional para atender la violencia de género.

PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS

La Procuraduría General de Justicia del Estado de Tamaulipas NO cuenta con Unidad Especializada para Atender Delitos Sexuales y Violencia de Género, con Centro de Justicia para las Mujeres, ni con Centro de Reeducación para hombres violentos, ni con Unidad de Policía Preventiva para Atender la Violencia de Género, ni con una coordinación interinstitucional para atender la violencia de género.

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE VERACRUZ

La Fiscalía General del Estado de Veracruz SÍ cuenta con una Unidad Especializada para Atender Delitos Sexuales y Violencia de Género, sin embargo NO reportó su presupuesto anual.
Su plantilla de personal es de:

168 personas

Su infraestructura incluye:

- Fiscal Coordinadora Especializada en Investigación de Delitos de Violencia Contra la Familia, Mujeres, Niñas y de Niños y de Trata de Personas. (Enlace Administrativo)
- Fiscales Auxiliares de la Fiscal Coordinadora (Enlace de Estadística e Informática)
- Fiscales Especializadas en Investigación de Delitos de Violencia contra la Familia, Mujeres, Niñas y de Niños y de Trata de Personas (Policías de Investigación)
- Titular de la Unidad de Género (Policía Científica)
- Enlace Estatal de Alerta Amber (Peritos, Psicólogos, Médicos y de Trabajo Social)

La Fiscalía General del Estado de Veracruz NO cuenta con Centro de Justicia para las Mujeres, ni con Centro de Reeducación para hombres violentos, ni con Unidad de Policía Preventiva para Atender la Violencia de Género.
La Fiscalía General del Estado de Veracruz indicó que NO cuenta propiamente con una coordinación interinstitucional para atender la violencia de género, pero aclaró que en esa Fiscalía, se encuentra la Fiscalía Coordinadora Especializada de Investigación de Delitos de Violencia contra la Familia, Mujeres, Niñas y de Niños y de Trata de Personas y, de conformidad con lo que establece la fracción I del Numeral 42 del Reglamento de la Ley Orgánica de la F.G.E. se encarga de iniciar Carpetas de Investigación, con motivo de denuncias que interponen las personas que resulten agraviadas por violencia familiar, violencia de género en su modalidad de violencia física o psicológica, violencia económica o patrimonial, violencia obstétrica, violencia en el ámbito familiar, incumplimiento de la obligación de dar alimentos, abandono de familiares, lesiones dolosas a menores, violación, pederastia, abuso

sexual, sustracción o retención de menores, tráfico de menores, delitos contra la filiación y el estado civil, bigamia, matrimonios ilegales, incesto, maltrato, maltrato infantil y feminicidio.

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE YUCATÁN

La Fiscalía General del Estado de Yucatán SÍ cuenta con una Unidad Especializada para Atender Delitos Sexuales y Violencia de Género. Aclararon que existen 2, la Fiscalía Especializada en Delitos Sexuales y la Fiscalía Investigadora Especializada en Justicia para la Mujer; esta última se encuentra adscrita al Centro de Justicia para las Mujeres, pero corresponde a la Dirección de Investigación y Atención Temprana. Sin embargo NO indicaron presupuesto anual.

Su plantilla de personal es de:

28 personas

Su infraestructura incluye:

- Área de Guardería
- Área de trámite

La Fiscalía General del Estado de Yucatán SÍ cuenta con 1 Centro de Justicia para las Mujeres.

Su presupuesto anual es de:

$9,183,419.00

Su plantilla de personal es de:

39 personas

Su infraestructura incluye:

- Sala de espera
- Área de psicología forense y clínica
- Áreas administrativas
- Área para dependencias
- Consultorios médicos
- Baños
- Área de trabajo social
- Área de ministerios públicos
- Ludoteca
- Área de juzgados
- Cámara de Gesell
- Unidad de policía
- Caseta de Vigilancia

La Fiscalía General del Estado de Yucatán NO cuenta con Centro de Reeducación para hombres violentos.
La Fiscalía General del Estado de Yucatán SÍ cuenta con1 Unidad de Policía Preventiva para Atender la Violencia de Género. En este caso tampoco informaron el presupuesto anual con el que cuenta.
Su plantilla de personal es de:

6 personas

Su infraestructura incluye:

- Comandancia
- Baño
- Caseta

La Fiscalía General del Estado de Yucatán SÍ cuenta con una coordinación interinstitucional para atender la violencia de género.

Su funcionamiento es:

Inmersas en el Centro de Justicia para las Mujeres, se encuentran varias dependencias de Gobierno, cuyos objetivos son atender la violencia de género acorde con sus facultades, estas dependencias trabajan debidamente coordinadas por la Directora del Centro de Justicia y son las siguientes: Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, Secretaría de Educación Pública, Instituto de la Defensa Pública del Estado, Instituto para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, Registro Civil, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de Fomento Económico, Centro Estatal de Prevención Social del Delito y Participación Ciudadana y el Tribunal Superior de Justicia del Estado y Organizaciones de la Sociedad Civil.

PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DE ZACATECAS

La Procuraduría General de Justicia de Zacatecas SÍ cuenta con una Unidad Especializada para Atender Delitos Sexuales y Violencia de Género, pero No indicó su presupuesto anual.

Su plantilla de personal es de:

46 personas

Su infraestructura incluye:

Se encuentran dentro del Centro de justicia para las Mujeres, que en el siguiente punto se precisa.

La Procuraduría General de Justicia de Zacatecas SÍ cuenta con 1 Centro de Justicia para las Mujeres.

Su presupuesto anual es de:

$1,412,203.32

Su plantilla de personal es de:

46 personas

Su infraestructura incluye:

- Área de información y difusión (acceso y recepción)
- Área de primera atención (asistencia médica, asistencia médica de emergencia, asistencia social, asistencia legal y asistencia psicológica)
- Áreas de trabajo del personal (cámara de Gesell, ludoteca, área administrativa general)
- Área de refugio temporal
- Área de atención subsecuente (salón de usos múltiples, salón de terapias grupales)
- Área de justicia (sala de audiencias, de coordinación con el Ministerio Público)

La Procuraduría General de Justicia de Zacatecas NO cuenta con Centro de Reeducación para hombres violentos, ni con Unidad de Policía Preventiva para Atender la Violencia de Género.
La Procuraduría General de Justicia de Zacatecas SÍ cuenta con una coordinación interinstitucional para atender la violencia de género.
Su funcionamiento es:

Si, puesto que el Centro de Justicia para las Mujeres está enfocado a atender delitos en materia de género en perjuicio de las mujeres, además de que el Servicio Integral que ofrece está diseñado y adecuado para atender esta problemática por lo cual se trabaja en conjunto con la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, DIF, CEPAVIF, Secretaría de la Mujer y CAVIZ, a efecto de brindar dicha atención integral.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

La Procuraduría General de La República SÍ cuenta con una Unidad Especializada para Atender Delitos Sexuales y Violencia de Género. No obstante, no reportó ningún dato sobre la misma.
La Procuraduría General de La República NO cuenta con Centro de Justicia para las Mujeres, ni con Centros de Reeducación para hombres violentos, ni con Unidades de Policía Preventiva para Atender la Violencia de Género.
La Procuraduría General de La República SÍ cuenta con una coordinación interinstitucional para atender la violencia de género.
Su funcionamiento es:

La Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA/PGR) trabaja atendiendo a las perspectivas de género, derechos humanos y protección integral de derechos de la infancia, de

conformidad con lo que ordena nuestra Constitución Política y los tratados internacionales protectores de derechos humanos que obligan a nuestro país en materia de violencia contra las mujeres y trata de personas.
La FEVIMTRA/PGR participa en el Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la violencia contra las mujeres en donde se trabaja de manera interinstitucional e interdisciplinaria para lograr que en México, en el mediano plazo, se garantice el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia.
En dicho sistema, la FEVIMTRA/PGR preside la Comisión de Sanción, desde donde se impulsa el trabajo en equipo con instituciones de los órdenes federal y local para que la sanción de la violencia contra las mujeres se fortalezca. Sanción; así se ha diseñado un conjunto de estrategias orientadas a abatir la impunidad y hacer realidad para la mayoría de las mujeres el acceso a la justicia y a la reparación del daño, entendida en un sentido restitutivo y transformador, que se compone de indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantía de no repetición.

Anexo 5. Información reportada por región por parte de Oaxaca, San Luis Potosí y Tlaxcala. Cuestionario de Violencia Feminicida.

VIOLENCIA FEMINICIDA, NIVEL ESTATAL.

A continuación se presentan los datos aportados por las 13 Instancias regionales de procuración de justicia que enviaron información a la CNDH, que por su carácter local no pudieron incorporarse al análisis nacional.

I. Asesinatos de Mujeres y niñas por Razones de Género

Las unidades locales de procuración de justicia participantes en el diagnóstico reportaron un total de 260 homicidios a Mujeres y Niñas en el 2016, de los cuáles el 20% corresponde a homicidios dolosos (52 homicidios).

Tabla. Total de homicidios de mujeres y niñas en 2016, en ciertas regiones.

Instancia de Procuración de Justicia	Unidades	1.1. Homicidios Culposos	1.2. Homicidios Dolosos	Total
Fiscalía General de Oaxaca	Vicefiscalía General Zona Centro			
PGJ San Luis Potosí	Subprocuraduría Regional para la Zona Media	1	3	4
PGJ Tlaxcala	Departamento de Investigación del Delito Región Sur	32	6	38
PGJ Tlaxcala	Departamento de Investigación del Delito Región Norte	32	7	39
PGJ Tlaxcala	Unidades de Investigación del Delito en Homicidios Dolosos y Especializada en Delitos de Violencia Intrafamiliar Región Norte		7	7
PGJ Tlaxcala	Departamento de Atención Integral y Justicia Alternativa	36	0	36
PGJ Tlaxcala	Enlace Institucional del Sistema de Justicia Penal Acusatorio			
PGJ Tlaxcala	Departamento de Servicios Periciales	27	6	33
PGJ Tlaxcala	Área de Control y Distribución de Mandamientos Judiciales y Ministeriales del Departamento de Policía de Investigación del Edo			
PGJ Tlaxcala	Décimo Sexto Grupo de Homicidios del Departamento de Policía de Investigación	12	5	17
PGJ Tlaxcala	Décimo Quinto Grupo de Homicidios del Departamento de Policía de Investigación	15	5	20
PGJ Tlaxcala	Unidad de Desarrollo Profesional y de Servicio Civil de Carrera			
PGJ Tlaxcala	Departamento Administrativo	53	13	66
Total		208	52	260
%		80%	20%	100%
Sin respuestas		5	4	

Fuente: CNDH.

❖ Homicidios dolosos ocurridos en casa de la víctima o del victimario.

De los 52 homicidios dolosos ocurridos en el 2016 en estas regiones, el 17% ocurrieron en casa de la víctima (9 homicidios). En este caso no se reportó ningún homicidio ocurrido en casa del victimario.

Tabla. Lugar de los homicidios de Mujeres y Niñas en 2016, en ciertas regiones.

Instancia de Procuración de Justicia	Unidades	3.1. Casa de la Víctima	3.1. Casa del Victimario
Fiscalía General de Oaxaca	Vicefiscalía General Zona Centro		
PGJ San Luis Potosí	Subprocuraduría Regional para la Zona Media	1	
PGJ Tlaxcala	Departamento de Investigación del Delito Región Sur		
PGJ Tlaxcala	Departamento de Investigación del Delito Región Norte	2	0
PGJ Tlaxcala	Unidades de Investigación del Delito en Homicidios Dolosos y Especializada en Delitos de Violencia Intrafamiliar Región Norte	2	
PGJ Tlaxcala	Departamento de Atención Integral y Justicia Alternativa		
PGJ Tlaxcala	Enlace Institucional del Sistema de Justicia Penal Acusatorio		
PGJ Tlaxcala	Departamento de Servicios Periciales	1	0
PGJ Tlaxcala	Área de Control y Distribución de Mandamientos Judiciales y Ministeriales del Departamento de Policía de Inv del Edo		
PGJ Tlaxcala	Décimo Sexto Grupo de Homicidios del Departamento de Policía de Investigación	3	0
PGJ Tlaxcala	Décimo Quinto Grupo de Homicidios del Departamento de Policía de Investigación	0	0
PGJ Tlaxcala	Unidad de Desarrollo Profesional y de Servicio Civil de Carrera		
PGJ Tlaxcala	Departamento Administrativo		
Total		9	0
Sin respuestas		7	9

Fuente: CNDH.

❖ Homicidios dolosos ocurridos en espacios públicos o privados.

De los 52 homicidios dolosos reportados por estas Unidades de Procuración de Justicia, el 59% son ubicados en espacios públicos (24 casos; 46%) o privados (7 casos; 13%), sumando un total de 31 homicidios. Esto implica un total de 21 homicidios dolosos de Mujeres y/o Niñas, que no son ubicados en la información que las unidades regionales de Procuración de Justicia enviaron a la CNDH.

Tabla. Homicidios dolosos de Mujeres y Niñas ocurridos en Espacios Público y Privado en 2016, en ciertas regiones.

Instancia de procuración de Justicia	Unidad	3.2. Homicidios en Espacio Público	3.3. Homicidios en Espacio Privado
Fiscalía General de Oaxaca	Vicefiscalía General Zona Centro		
PGJ San Luis Potosí	Subprocuraduría Regional para la Zona Media	2	
PGJ Tlaxcala	Departamento de Investigación del Delito Región Sur	6	0
PGJ Tlaxcala	Departamento de Investigación del Delito Región Norte	2	2
PGJ Tlaxcala	Unidades de Investigación del Delito en Homicidios Dolosos y Especializada en Delitos de Violencia Intrafamiliar Región Norte	2	2
PGJ Tlaxcala	Departamento de Atención Integral y Justicia Alternativa		
PGJ Tlaxcala	Enlace Institucional del Sistema de Justicia Penal Acusatorio		
PGJ Tlaxcala	Departamento de Servicios Periciales	5	0
PGJ Tlaxcala	Área de Control y Distribución de Mandamientos Judiciales y Ministeriales del Depto de Policía de Investigación del Edo		
PGJ Tlaxcala	Décimo Sexto Grupo de Homicidios del Departamento de Policía de Investigación	2	3
PGJ Tlaxcala	Décimo Quinto Grupo de Homicidios del Departamento de Policía de Investigación	5	0
PGJ Tlaxcala	Unidad de Desarrollo Profesional y de Servicio Civil de Carrera		
PGJ Tlaxcala	Departamento Administrativo		
Total		24	7
%		46%	13%
Sin respuestas		6	7

Fuente: CNDH.

❖ Características de las mujeres y niñas víctimas de los homicidios dolosos

- *Edad de las mujeres y niñas víctimas de homicidios dolosos en 2016.*

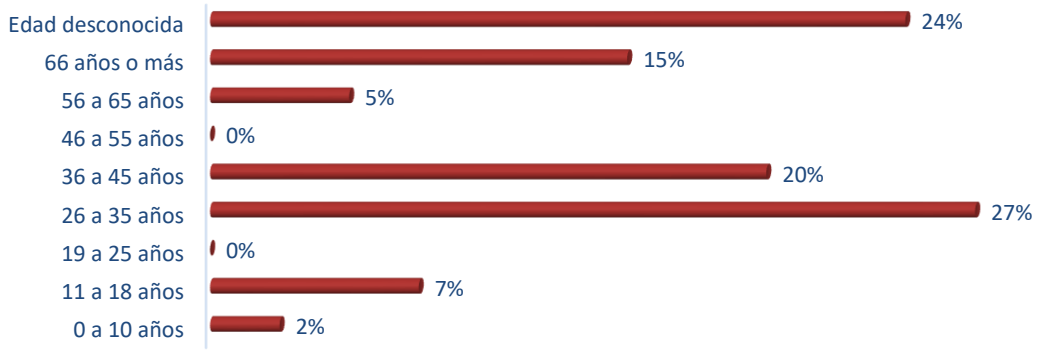
El 66% de las víctimas de homicidios dolosos en 2016 en estas unidades regionales fueron mujeres y el 10% fueron niñas. Se reporta que en un 24% de los casos se desconoce la edad de las víctimas. Cabe hacer mención de que, al indicar las edades de las víctimas de homicidio doloso, las Instancias de Procuración de Justicia reportan un número de casos inferior (41) a los 52 homicidios dolosos que indicaron como dato total.

Tabla. Edad de Mujeres y Niñas víctimas de homicidios dolosos en 2016, en ciertas regiones.

EDAD	Homicidios dolosos	%		Niñas y Mujeres
0 a 10 años[201]	1	2%	10%	Niñas
11 a 18 años[202]	3	7%		
19 a 25 años[203]	0	0%	66%	Mujeres
26 a 35 años[204]	11	27%		
36 a 45 años[205]	8	20%		
46 a 55 años[206]	0	0%		
56 a 65 años[207]	2	5%		
66 años o más[208]	6	15%		
Edad desconocida[209]	10	24%	24%	Desconocido
Total	41	100%		

Fuente: CNDH.

Gráfica. Edad de Mujeres y Niñas víctimas de homicidios dolosos en 2016, en ciertas regiones.



Fuente: CNDH.

- *Ocupación de las mujeres y niñas víctimas de homicidios dolosos en 2016.*

El 25% de las víctimas de homicidios dolosos en estas regiones eran Empleadas y Amas de casa respectivamente. El 50% de las víctimas son reportadas con diversas ocupaciones.

[201] 2/13 (11 casos sin respuesta)
[202] 3/13 (10 casos sin respuesta)
[203] 1/13 (12 casos sin respuesta)
[204] 5/13 (8 casos sin respuesta)
[205] 5/13 (8 casos sin respuesta)
[206] 1/13 (12 casos sin respuesta)
[207] 2/13 (11 casos sin respuesta)
[208] 3/13 (10 casos sin respuesta)
[209] 10/13 (3 casos sin respuesta); 41 homicidios dolosos / Total de homicidios dolosos = 52

Tabla. Ocupación de Mujeres y Niñas víctimas de homicidios dolosos en 2016, en ciertas regiones.

Ocupación	Homicidios	%
Empleada	6	25%
Ama de Casa	6	25%
Otra	12	50%
Total	24	100%
% respecto al total	46%	

Fuente: CNDH.[210]

- *Estado civil de las mujeres y niñas víctimas de homicidios dolosos en 2016.*

El 57% de las víctimas de homicidios dolosos en estas regiones durante 2016 eran mujeres solteras.

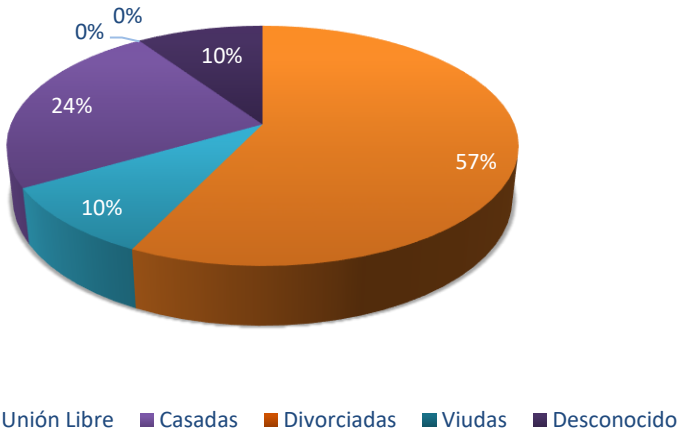
Tabla. Situación conyugal de Mujeres y Niñas víctimas de homicidios dolosos en 2016, en ciertas regiones.

Estado Civil	Homicidios dolosos	%
Solteras[211]	12	57%
Unión Libre[212]	2	10%
Casadas[213]	5	24%
Divorciadas[214]	0	0%
Viudas[215]	0	0%
Desconocido[216]	2	10%
Total	21	100%

[210] 5/13 (8 casos sin respuesta); 24 homicidios dolosos / Total de homicidios dolosos = 52
[211] 5/13 (8 casos sin respuesta)
[212] 2/13 (11 casos sin respuesta)
[213] 2/13 (11 casos sin respuesta)
[214] 1/13 (12 casos sin respuesta)
[215] 1/13 (12 casos sin respuesta)
[216] 3/13 (10 casos sin respuesta); 21 homicidios dolosos / Total de homicidios dolosos = 52

Fuente: CNDH.

Gráfica. Situación conyugal de Mujeres y Niñas víctimas de homicidios dolosos en 2016, en ciertas regiones.



Fuente: CNDH.

- *Estrato socioeconómico de las mujeres y niñas víctimas de homicidios dolosos en 2016.*

El 59% de las víctimas de homicidios dolosos en México durante 2016 eran mujeres de estrato socioeconómico de bajo a medio.

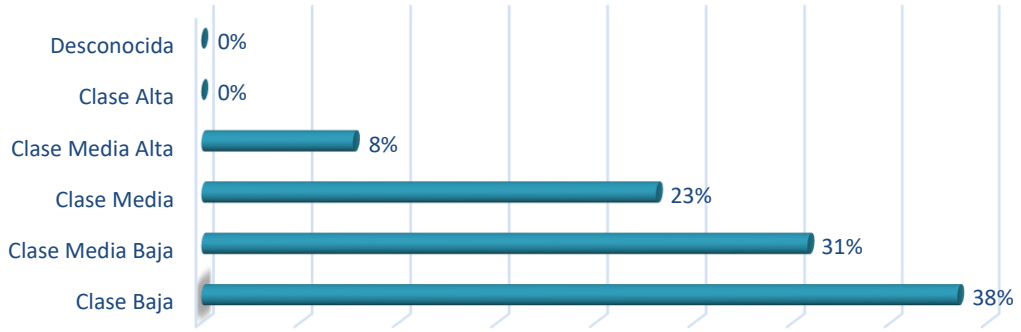
Tabla. Estrato socioeconómico de Mujeres y Niñas víctimas de homicidios dolosos en 2016, en ciertas regiones.

Estrato Social	Homicidios dolosos	%
Clase Baja[217]	5	38%
Clase Media Baja[218]	4	31%
Clase Media[219]	3	23%
Clase Media Alta[220]	1	8%
Clase Alta[221]	0	0%
Desconocida[222]	0	0%
TOTAL	13	100%

Fuente: CNDH.

[217] 3/13 (10 casos sin respuesta)
[218] 3/13 (10 casos sin respuesta)
[219] 1/13 (12 casos sin respuesta)
[220] 1/13 (12 casos sin respuesta)
[221] 1/13 (12 casos sin respuesta)
[222] 1/13 (12 casos sin respuesta); 13 homicidios dolosos / Total de homicidios dolosos = 52

Gráfica. Estrato socioeconómico de Mujeres y Niñas víctimas de homicidios dolosos en 2016, en ciertas regiones.



Fuente: CNDH.

No se reportó información en torno al origen étnico de las víctimas.

❖ Móviles identificados de los homicidios dolosos de mujeres y niñas

Solo en 13 casos se reportó el móvil de los homicidios.

Tabla. Móviles reportados en Mujeres y Niñas indígenas Víctimas de homicidios dolosos en 2016, en ciertas regiones.

Instancia de Procuración de Justicia	Unidades	Móviles	n
Fiscalía General de Oaxaca	Vicefiscalía General Zona Centro		
PGJ San Luis Potosí	Subprocuraduría Regional para la Zona Media	Feminicidio	2
PGJ Tlaxcala	Departamento de Investigación del Delito Región Sur	Otro	6
PGJ Tlaxcala	Departamento de Investigación del Delito Región Norte		
PGJ Tlaxcala	Unidades de Investigación del Delito en Homicidios Dolosos y Especializada en Delitos de Violencia Intrafamiliar Región Norte		
PGJ Tlaxcala	Departamento de Atención Integral y Justicia Alternativa		
PGJ Tlaxcala	Enlace Institucional del Sistema de Justicia Penal Acusatorio		
PGJ Tlaxcala	Departamento de Servicios Periciales		
PGJ Tlaxcala	Área de Control y Distribución de Mandamientos Judiciales y Ministeriales del Depto de Policía de Investigación del Edo		
PGJ Tlaxcala	Décimo Sexto Grupo de Homicidios del Departamento de Policía de Investigación	Otro	5
PGJ Tlaxcala	Décimo Quinto Grupo de Homicidios del Departamento de Policía de Investigación		

Instancia de Procuración de Justicia	Unidades	Móviles	n
PGJ Tlaxcala	Unidad de Desarrollo Profesional y de Servicio Civil de Carrera		
PGJ Tlaxcala	Departamento Administrativo		
Total			13
	Sin respuestas	10	

Fuente: CNDH.

❖ Relación de las mujeres y niñas víctimas con los victimarios.

En el 36% de los casos la mujer víctima de homicidio doloso tenía una relación familiar o de pareja con su agresor.

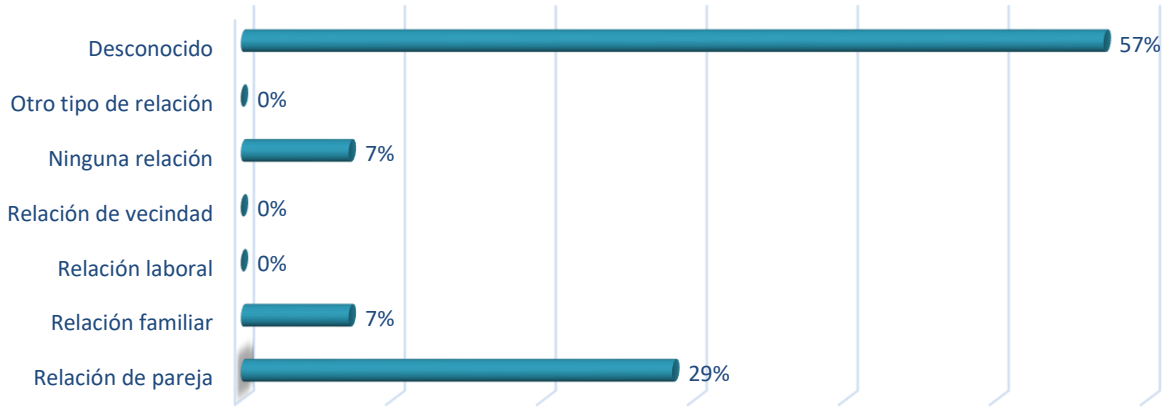
Tabla. Relación de las víctimas Mujeres y Niñas con los victimarios en 2016, en ciertas regiones.

Relación de las víctimas con los victimarios	Homicidios dolosos	%
Relación de pareja[223]	4	29%
Relación familiar[224]	1	7%
Relación laboral[225]	0	0%
Relación de vecindad[226]	0	0%
Ninguna relación[227]	1	7%
Otro tipo de relación[228]	0	0%
Desconocido[229]	8	57%
Total	14	100%

Fuente: CNDH.

[223] 2/13 (11 casos sin respuesta)
[224] 1/13 (12 casos sin respuesta)
[225] 0/13 (13 casos sin respuesta)
[226] 0/13 (13 casos sin respuesta)
[227] 1/13 (12 casos sin respuesta)
[228] 0/13 (13 casos sin respuesta)
[229] 2/13 (11 casos sin respuesta); 14 homicidios dolosos / Total de homicidios dolosos = 52

Gráfica. Relación de las víctimas Mujeres y Niñas con los victimarios en 2016, en ciertas regiones.



Fuente**: CNDH.**

❖ Causas de muerte de las mujeres y niñas víctimas.

Herida punzocortante (94%) es la causa más mencionada de la muerte dolosa de las mujeres reportadas por estas unidades regionales.

Tabla. Causas de muerte de las víctimas Mujeres y Niñas con los victimarios en 2016, en ciertas regiones.

Causas	n	%
Herida punzocortante	15	94%
Otra	1	6%
Total	16	100%

Fuente: CNDH[230]

❖ Tipología de los crímenes.

Sólo en 6 casos se reportaron bajo la tipología de homicidio doloso.

Tabla. Tipología de los crímenes en 2016, en ciertas regiones.

Tipología	n	%
Homicidio doloso	**6**	**100**
Total	**6**	**100%**

Fuente: CNDH[231]

[230] 3/13 (10 casos sin respuesta); 16 homicidios dolosos / Total de homicidios dolosos = 52
[231] 1/13 (12 casos sin respuesta); 6 homicidios dolosos / Total de homicidios dolosos = 52

❖ Índices de incidencia, consecuencias y sanción de los homicidios dolosos de mujeres y niñas registrados.

- *Número de consignaciones de los homicidios dolosos en 2016.*

Tabla. Homicidios dolosos en 2016 y número de consignaciones de homicidios dolosos en 2016, en ciertas regiones.

Instancia de Procuración de Justicia	Unidades	9.a. Consignaciones con detenido 2016	9.a. Consignaciones sin detenido 2016	9.a. Número consignaciones totales 2016
Fiscalía General de Oaxaca	Vicefiscalía General Zona Centro			
PGJ San Luis Potosí	Subprocuraduría Regional para la Zona Media	1	1	
PGJ Tlaxcala	Departamento de Investigación del Delito Región Sur	1		
PGJ Tlaxcala	Departamento de Investigación del Delito Región Norte			
PGJ Tlaxcala	Unidades de Investigación del Delito en Homicidios Dolosos y Especializada en Delitos de Violencia Intrafamiliar Reg Nte			
PGJ Tlaxcala	Departamento de Atención Integral y Justicia Alternativa	1	1	2
PGJ Tlaxcala	Enlace Institucional del Sistema de Justicia Penal Acusatorio			
PGJ Tlaxcala	Departamento de Servicios Periciales			
PGJ Tlaxcala	Área de Control y Distribución de Mandamientos Judiciales y Ministeriales del Depto de Policía de Inv del Edo			
PGJ Tlaxcala	Décimo Sexto Grupo de Homicidios del Departamento de Policía de Investigación			
PGJ Tlaxcala	Décimo Quinto Grupo de Homicidios del Departamento de Policía de Investigación			
PGJ Tlaxcala	Unidad de Desarrollo Profesional y de Servicio Civil de Carrera			
PGJ Tlaxcala	Departamento Administrativo			
Total		3	2	2
	Sin respuestas	10	11	11

Fuente: CNDH.

- *Número de órdenes de aprehensión por homicidios dolosos en 2016.*

Tabla. Número de órdenes de aprehensión por homicidios dolosos en 2016, en ciertas regiones.

Instancia de Procuración de Justicia	Unidades	Aprehensiones cumplidas	Aprehensiones pendientes de cumplir	Aprehensiones negadas	Aprehensiones en estudio	Total de Aprehensiones
Fiscalía General de Oaxaca	Vicefiscalía General Zona Centro					
PGJ San Luis Potosí	Subprocuraduría Regional para la Zona Media	2				
PGJ Tlaxcala	Departamento de Investigación del Delito Región Sur					
PGJ Tlaxcala	Departamento de Investigación del Delito Región Norte					
PGJ Tlaxcala	Unidades de Investigación del Delito en Homicidios Dolosos y Especializada en Delitos de Violencia Intrafamiliar Reg Nte					
PGJ Tlaxcala	Departamento de Atención Integral y Justicia Alternativa	2	1	0	0	3
PGJ Tlaxcala	Enlace Institucional del Sistema de Justicia Penal Acusatorio					
PGJ Tlaxcala	Departamento de Servicios Periciales					
PGJ Tlaxcala	Área de Control y Distribución de Mandamientos Judiciales y Ministeriales del Depto de Policía de Inv del Edo	551	71	75	0	622
PGJ Tlaxcala	Décimo Sexto Grupo de Homicidios del Departamento de					

Instancia de Procuración de Justicia	Unidades	Aprehensiones cumplidas	Aprehensiones pendientes de cumplir	Aprehensiones negadas	Aprehensiones en estudio	Total de Aprehensiones
	Policía de Investigación					
PGJ Tlaxcala	Décimo Quinto Grupo de Homicidios del Departamento de Policía de Investigación					
PGJ Tlaxcala	Unidad de Desarrollo Profesional y de Servicio Civil de Carrera					
PGJ Tlaxcala	Departamento Administrativo					
Total		555	72	75	0	625
Sin respuestas		10	11	11	11	11

Fuente: CNDH.

En el cuadro anterior se muestran los datos de las 702 órdenes de aprehensión reportadas por las unidades locales, de las cuales el 79% son órdenes cumplidas. Cabe hacer notar que los datos aportados por las procuradurías son inconsistentes por lo que el dato total se obtuvo sumando las aprehensiones cumplidas, pendientes de cumplir, negadas y en estudio, ya que el dato de órdenes de aprehensiones totales que aportaron asciende

- *Número de averiguaciones por homicidios dolosos en 2016.*

El Diagnóstico identificó un total de 5 averiguaciones en las unidades locales, de las cuales en el 60% de los casos se ordenó Auto de formal prisión, Cabe hacer notar que los datos aportados por las procuradurías son inconsistentes por lo que el dato total se obtuvo sumando las averiguaciones con auto de formal prisión, las de auto de libertad con reserva de ley y las de auto de libertad por falta de elementos para procesar, ya que el dato de averiguaciones totales que aportaron asciende a 5.

Tabla. Número de averiguaciones por homicidios dolosos en 2016, en ciertas regiones.

Averiguaciones	n	%
Se ordenó Auto de formal prisión[232]	3	60%
Se ordenó Auto de libertad con reservas de ley[233]	1	20%
Se ordenó Auto de libertad por falta de elementos para procesar[234]	1	20%
Total[235]	3	60%

[232] 2/13 (11 casos sin respuesta)
[233] 1/13 (12 casos sin respuesta)
[234] 1/13 (12 casos sin respuesta)
[235] 2/13 (11 casos sin respuesta)

Averiguaciones	n	%
Sumatoria	5	100%

Fuente: CNDH.

- *Número de beneficiarios de la libertad bajo caución en 2016.*

No se reportó información en este rubro.

- *Número de sentenciados y pena impuesta en 2016.*

Solo San Luis Potosí reportó un sentenciado.

Tabla. Número de sentenciados y pena impuesta en 2016.

Instancia de Procuración de Justicia	Unidades	Sentenciados	Pena impuesta
PGJ San Luis Potosí	Subprocuraduría Regional para la Zona Media	1[236]	11 años 6 meses

Fuente: CNDH

- *Número de apelaciones y resultados.*

No se reportó información en este rubro.

❖ **Mujeres que aún con órdenes de protección fueron asesinadas.**

No se reportó información en este rubro.

❖ **Homicidios dolosos registrados como Feminicidios en 2016.**

Solo San Luis Potosí reportó 2 feminicidios.

Tabla. Número de Feminicidios en 2016.

Instancia de Procuración de Justicia	Unidades	Feminicidios	Total de Feminicidios	Total de No Feminicidios	Total Feminicidios + No Feminicidios
PGJ San Luis Potosí	Subprocuraduría Regional para la Zona Media	Sí	2	1	3[237]

Fuente: CNDH.

[236] 1/13 (12 casos sin respuesta)
[237] 1/13 (12 casos sin respuesta)

II. Acciones en materia de Prevención

❖ Existencia de un marco jurídico y normativo adecuado para prevenir, investigar, enjuiciar y castigar los asesinatos de mujeres y niñas por razones de género.

Solo dos instancias regionales indicaron que existe un marco jurídico y normativo adecuado para prevenir, investigar, enjuiciar y castigar los asesinatos de Mujeres y Niñas por razones de género en México.

Tabla. Instancias de procuración de Justicia que indicaron que sí existe un marco jurídico y normativo adecuado, en ciertas regiones.

Instancia de Procuración de Justicia	Unidades
Fiscalía General de Oaxaca	Vicefiscalía General Zona Centro
PGJ San Luis Potosí	Subprocuraduría Regional para la Zona Media

Fuente: CNDH.[238]

❖ Instrumentos existentes para prevenir, investigar, enjuiciar y castigar los asesinatos de mujeres y niñas por razones de género.

Estas unidades regionales indicaron:

Gráfica. Instrumentos existentes.

Instancia de Procuración de Justicia	Unidades	Instrumentos
Fiscalía General de Oaxaca	Vicefiscalía General Zona Centro	1.- Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contras las mujeres (Convención Belem Do Para). 2.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 3.- Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. 4.- Ley General de Víctimas. 5.- NOM-046-SSA2-2005-Violencia Familiar, Sexual y Contra las Mujeres. 6.- Ley Estatal de Acceso de las Mujeres y Hombres para el Estado de Oaxaca. 7.- Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Oaxaca. 8.- Ley de los Derechos Humanos de las Niñas y Niños y Adolescente del Estado de Oaxaca. 9.- Reglamento de la Ley Orgánica de la FGEO. 10.- Acuerdo por el que se crea el Centro de Justicia para Mujeres de la Fiscalía General del Estado de Oaxaca. 11.- Acuerdos y Circulares de la Fiscalía General del Estado de Oaxaca
PGJ San Luis Potosí	Subprocuraduría Regional para la Zona Media	1. Código Penal del Estado de San Luis Potosí. 2. Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. 3. Protocolo de investigación del delito de feminicidio PGJESLP
PGJ Tlaxcala	Departamento de Investigación del Delito Región Norte	Código Penal artículo 229 y 229 bis

[238] 2/13 (11 casos sin respuesta)

Instancia de Procuración de Justicia	Unidades	Instrumentos
PGJ Tlaxcala	Unidades de Investigación del Delito en Homicidios Dolosos y Especializada en Delitos de Violencia Intrafamiliar Reg Nte	Código Penal Artículo 229 y 229 bis
	Sin respuestas	9

Fuente: CNDH.

❖ Delitos tipificados por el marco jurídico y normativo.

Las unidades regionales indicaron que el marco jurídico y normativo tipifica como delito o no, a la violencia familiar, la violación, el matrimonio infantil, el matrimonio forzoso, la trata de personas, el hostigamiento y acoso sexual y el feminicidio, tal como se muestra en el siguiente cuadro.

Tabla. Delitos tipificados.

Instancia de Procuración de Justicia	Unidades	Violencia familiar	Violación	Matrimonio infantil	Matrimonio forzoso	Trata de personas	Hostigamiento y acoso sexual	Feminicidio
Fiscalía General de Oaxaca	Vicefiscalía General Zona Centro	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí
PGJ San Luis Potosí	Subprocuraduría Regional para la Zona Media	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí
PGJ Tlaxcala	Departamento de Investigación del Delito Región Norte	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí
PGJ Tlaxcala	Unidades de Investigación del Delito en Homicidios Dolosos y Especializada en Delitos de Violencia Intrafamiliar Reg Nte							Sí
	Sin respuestas	10	10	10	10	10	10	9

Fuente: CNDH.

- **Su Instancia de Procuración de Justicia cuenta con una Unidad Especializada para Atender Delitos Sexuales y Violencia de Género.**

Las unidades regionales aportaron la siguiente información.

Tabla. Unidad Especializada para Atender Delitos Sexuales y Violencia de Género por Instancias.

Instancia de Procuración de Justicia	Unidades	¿Cuenta con Unidad especializada para atender delitos sexuales y violencia de género?	Presupuesto	Plantilla de personal	Infraestructura
Fiscalía General de Oaxaca	Vicefiscalía General Zona Centro	Sí			
PGJ San Luis Potosí	Subprocuraduría Regional para la Zona Media	No			
PGJ Tlaxcala	Departamento de Investigación del Delito Región Sur	Sí		5	1 inmueble de una planta, 5 cubículos, 2 sanitarios, 1 sala de espera, Muebles propios por cada cubículo
PGJ Tlaxcala	Departamento de Investigación del Delito Región Norte	Sí			
Sin respuestas		9	13	12	12

Fuente: CNDH.

- **Su Instancia de Procuración de Justicia cuenta con una Centros de Atención a Mujeres.**

Las unidades regionales aportaron la siguiente información.

Tabla. Centros de Atención a Mujeres por Instancias.

Instancia de Procuración de Justicia	Unidades	¿Cuenta con Centro de Justicia para las Mujeres?	¿Cuántos Centros?	Presupuesto	Plantilla de Personal	Infraestructura
Fiscalía General de Oaxaca	Vicefiscalía General Zona Centro	Sí	2		37	
PGJ San Luis Potosí	Subprocuraduría Regional para la Zona Media	No				
PGJ Tlaxcala	Departamento de Investigación del Delito Región Sur	No				
PGJ Tlaxcala	Departamento de Investigación del Delito Región Norte	No				

Instancia de Procuración de Justicia	Unidades	¿Cuenta con Centro de Justicia para las Mujeres?	¿Cuántos Centros?	Presupuesto	Plantilla de Personal	Infraestructura
PGJ Tlaxcala	Unidades de Investigación del Delito en Homicidios Dolosos y Especializada en Delitos de Violencia Intrafamiliar Reg Nte	No				
	Sin respuestas	8	12	13	12	13

Fuente: CNDH.

- **Su Instancia de Procuración de Justicia cuenta con Centros de Reeducación a Hombres Violentos.**

Las unidades regionales aportaron la siguiente información.

Tabla. Centros de Reeducación a Hombres Violentos.

Instancia de Procuración de Justicia	Unidades	¿Cuenta con Centros de Reeducación para hombres violentos?
PGJ San Luis Potosí	Subprocuraduría Regional para la Zona Media	No
PGJ Tlaxcala	Departamento de Investigación del Delito Región Sur	No
PGJ Tlaxcala	Departamento de Investigación del Delito Región Norte	No
PGJ Tlaxcala	Unidades de Investigación del Delito en Homicidios Dolosos y Especializada en Delitos de Violencia Intrafamiliar Reg Nte	No
	Sin respuestas	9

Fuente: CNDH.

- **Su Instancia de Procuración de Justicia cuenta con una Unidad de Policía Preventiva para Atender la Violencia de Género.**

Las unidades regionales aportaron la siguiente información.

Tabla. Unidad de Policía Preventiva para Atender la Violencia de Género por instancias.

Instancia de Procuración de Justicia	Unidades	¿Cuenta con Unidad de Policía Preventiva para Atender la Violencia de Género?	¿Con cuántas unidades cuenta?	Presupuesto	Personal	Infraestructura
Fiscalía General de Oaxaca	Vicefiscalía General Zona Centro	Sí				
PGJ San Luis Potosí	Subprocuraduría Regional para la Zona Media	No				
Sin respuestas		11	13	13	13	13

Fuente: CNDH.

- **Su Instancia de Procuración de Justicia cuenta con una Coordinación Interinstitucional para atender la Violencia de Género.**

Las unidades regionales aportaron la siguiente información.

Tabla. Coordinación Interinstitucional para atender la Violencia de Género.

Instancia de Procuración de Justicia	Unidades	¿Cuenta con una coordinación interinstitucional para atender violencia de género?	¿Cómo funciona?
Fiscalía General de Oaxaca	Vicefiscalía General Zona Centro	Sí	El centro de Justicia para las Mujeres inicia sus servicios con los reportes de denuncias anónimas a la línea de emergencia 089 o por medio de los avisos al ministerio público como lo marca la NOM-046 y que impide la obligación de aviso por parte de los servicios de salud, hecho lo anterior el área de trabajo social de este centro de justicia se constituye en los domicilios para verificar los hechos presuntamente constitutivos de delito e informar a la representación social para el inicio o no de carpeta de investigación asimismo a las usuarias se les explica y ofrecen los servicios con los que se cuenta este centro. Asimismo se inicia la atención por solicitud personal de la usuaria en las instalaciones del centro por canalización de agentes del ministerio público o por solicitud vía telefónica, las cuales serán atendidas no obstante no cuente con carpeta legajo de investigación, así como, a niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia por razón de género, el primer contacto es realizado por el área de Trabajo Social en donde

Instancia de Procuración de Justicia	Unidades	¿Cuenta con una coordinación interinstitucional para atender violencia de género?	¿Cómo funciona?
			le abrirán el expediente único electrónico e identificación de los servicios necesarios, hecho lo anterior y previo consentimiento de acuerdo al caso particular podrán ser ingresadas al albergue de tránsito para su resguardo, se canalizarán a atención psicológica, asistencia jurídica, atención médica y demás servicios relacionados y que proporcionan diversas instancias con las que se tiene firmado convenio de colaboración de acuerdo con su competencia
PGJ Tlaxcala	Unidad de Desarrollo Profesional y de Servicio Civil de Carrera	Sí	Se cuenta con un sistema estatal para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, así como el Sistema de igualdad entre hombres y mujeres en donde participan diversas dependencias estatales y federales con el fin de generar una coordinación interinstitucional, misma que realiza acciones de prevención, así como de seguimiento a casos e información de datos
Sin respuestas		11	11

Fuente: CNDH.

III. Acciones para Investigación y Enjuiciamiento

❖ Creación de una Unidad de Investigación especializada en muertes violentas y otras formas de violencia perpetradas por razones de género.

Las unidades regionales aportaron la siguiente información.

Tabla. Unidad de Investigación especializada en muertes violentas y otras formas por Instancias de Procuración de Justicia, en ciertas regiones.

Instancia de Procuración de Justicia	Unidades	¿Se creó?	¿Cómo se integra?	¿Obedece a un decreto de creación?	Presupuesto
Fiscalía General de Oaxaca	Vicefiscalía General Zona Centro	Sí		Sí	0
PGJ San Luis Potosí	Subprocuraduría Regional para la Zona Media	No			
Sin respuestas		11	13	12	12

Fuente: CNDH.

❖ Protocolo para Investigar el Delito de Feminicidio

Las unidades regionales aportaron la siguiente información.

Tabla. Protocolo para Investigar el Delito de Feminicidio por Instancia de Procuración de Justicia.

Instancia de Procuración de Justicia	Unidades	¿Cuenta con un Protocolo para investigar el delito de Feminicidio?	¿El Protocolo incorpora la perspectiva de género?	¿Incorpora criterios internacionales?	¿Incorpora otros criterios?	¿Cuáles
Fiscalía General de Oaxaca	Vicefiscalía General Zona Centro	Sí	Sí	Sí		
PGJ San Luis Potosí	Subprocuraduría Regional para la Zona Media	Sí	Sí	Sí	No	
	Sin respuestas	11	11	11	12	13

Fuente: CNDH.

❖ Capacitación con perspectiva de género al personal asignado a la investigación de los delitos de feminicidio.

Las unidades regionales aportaron la siguiente información.

Instancia de Procuración de Justicia	Unidades	¿Recibe capacitación con perspectiva de género?	Acciones de Capacitación
Fiscalía General de Oaxaca	Vicefiscalía General Zona Centro	Sí	Se realiza capacitación a los agentes estatales de investigación a efecto de que se investigue el delito de feminicidio con perspectiva de género. Se capacita a la agente del ministerio público a efecto de que lleven a cabo las investigaciones con perspectiva de género
PGJ San Luis Potosí	Subprocuraduría Regional para la Zona Media	No	
PGJ Tlaxcala	Departamento de Investigación del Delito Región Norte		Se recibieron diversos cursos y capacitaciones en materia de perspectiva de género
PGJ Tlaxcala	Enlace Institucional del Sistema de Justicia Penal Acusatorio	Sí	1. Proyecto implementado por el gobierno de estado de Tlaxcala. 2. Se realizan los programas de capacitación en el tema de "Perspectiva de Género" para las diferentes dependencias. 3. Diseñar y calendarizar el programa del curso de capacitación de acuerdo con los temas a tratar. 4. Turna oficio de invitación a las dependencias, anexando programa del curso de capacitación, solicitando personal. 5. Recibe confirmaciones en forma escrita y telefónica de las dependencias de gobierno, junto con la relación del personal

Instancia de Procuración de Justicia	Unidades	¿Recibe capacitación con perspectiva de género?	Acciones de Capacitación
			que asistirá a los cursos. 6. Imparte los cursos conforme al calendario de capacitación. 7. Elabora y entrega constancias. 8. En lo que respecta a el área del sistema de justicia penal acusatorio, se impartió el curso que se denomina "Curso de sistema de justicia penal con perspectiva de Género", dirigido a ministerios públicos de investigación y a peritos
PGJ Tlaxcala	Unidad de Desarrollo Profesional y de Servicio Civil de Carrera	Sí	Con recurso FASP se ha capacitado al personal de policía de investigación, ministerios públicos y peritos, mismos que desde 2016 han recibido capacitación en temas como Prevención contra la trata de personas, Perspectiva de género, formación inicial (que cuenta con temas de derechos humanos, perspectiva de género y ética del servidor público), Derechos humanos en la función policial, sistema acusatorio con perspectiva de género, procuración de justicia, derechos humanos y género, protocolo de actuación unificado para atender e investigar hechos que la ley señala como delitos con motivo de la violencia contra las mujeres, los cuales se han impartido por medio de academias regionales, por personal de Procuración de justicia de la CNDH, CEDH, SEGOB y el IEM
	Sin respuestas	7	7

Fuente: CNDH.

❖ Proceso para emitir órdenes de Protección

A continuación, se presentan las respuestas de las unidades regionales respecto al proceso para emitir órdenes de protección. Cabe aclarar que el cuestionario enviado por la Subprocuraduría Regional para la Zona Media de la PGJ de San Luis Potosí no incluía la página correspondiente a esta pregunta.

Tabla. Proceso para emitir órdenes de protección por Instancia de procuración de justicia.

Instancia de Procuración de Justicia	Unidades	Proceso para emitir órdenes de protección
Fiscalía General de Oaxaca	Vicefiscalía General Zona Centro	Aplicando en caso concreto lo que dispone el artículo 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales vigente en el país
PGJ Tlaxcala	Departamento de Investigación del Delito Región Sur	Recepción de denuncias e intervención de peritos oficiales y policía de investigación
PGJ Tlaxcala	Departamento de Investigación del Delito Región Norte	Presentar la denuncia. Que la víctima solicite la orden de protección dentro de las ocho horas siguientes a la comisión del delito. Y tiene una temporalidad de 72 horas
	Sin respuestas	10

Fuente: CNDH.

❖ Ruta para la Investigación del Feminicidio

A continuación, se presentan las respuestas de las unidades regionales respecto a la ruta que siguen para la investigación del feminicidio. Cabe aclarar que el cuestionario enviado por la Subprocuraduría Regional para la Zona Media de la PGJ de San Luis Potosí no incluía la página correspondiente a esta pregunta.

Tabla. Ruta para la Investigación del Feminicidio.

Instancia de Procuración de Justicia	Unidades	Ruta para Investigación de Feminicidios
Fiscalía General de Oaxaca	Vicefiscalía General Zona Centro	Aplicando el protocolo de actuación ministerial, pericial y policial en el delito de feminicidio en el sistema de justicia penal, acusatorio para el Estado de Oaxaca. Publicado el 18 de marzo del año actual en el periódico oficial del Estado de Oaxaca
PGJ Tlaxcala	Departamento de Investigación del Delito Región Norte	Se recibe la noticia criminal. Se ordena investigación a Policía. Se da intervención a peritos. Se elaboran colaboraciones
PGJ Tlaxcala	Unidades de Investigación del Delito en Homicidios Dolosos y Especializada en Delitos de Violencia Intrafamiliar Reg Nte	Se recibe la noticia criminal. Se ordena investigación a Policía. Se da intervención a peritos. Se elaboran colaboraciones
	Sin respuestas	10

Fuente: CNDH.

❖ Programa de formación y/o capacitación de los diferentes operadores de justicia, que garantice la especialización y acción frente a las diferentes formas de violencia extrema contra las mujeres, en particular mediante una formación que elimine de su actividad los estereotipos y prejuicios de género.

Las unidades regionales aportaron la siguiente información.

Tabla. Programa de formación y/o capacitación por Instancia de Procuración de Justicia.

Instancia de Procuración de Justicia	Unidades	¿Cuenta con un programa de formación y/o capacitación?	¿La capacitación considera a…?			
			Agentes ministeriales	Peritos	Personal de servicios de atención a víctimas	Policías
Fiscalía General de Oaxaca	Vicefiscalía General Zona Centro	No	Sí			Sí
PGJ San Luis Potosí	Subprocuraduría Regional para la Zona Media	No				
PGJ Tlaxcala	Departamento de Investigación del Delito Región Sur	No				
PGJ Tlaxcala	Departamento de Investigación del Delito Región Norte	No				
PGJ Tlaxcala	Unidades de Investigación del Delito en Homicidios Dolosos y Especializada en Delitos de Violencia Intrafamiliar Reg Nte	No				
PGJ Tlaxcala	Enlace Institucional del Sistema de Justicia Penal Acusatorio	Sí	Sí	Sí	No	Sí
PGJ Tlaxcala	Unidad de Desarrollo Profesional y de Servicio Civil de Carrera	Sí	Sí	Sí		Sí
	Sin respuestas	6	10	11	12	10

Fuente: CNDH.

IV. Acciones para el Respeto de los Derechos de las Víctimas

- **Protección y asistencia integral, de modo eficaz a los familiares de las víctimas de feminicidio, para garantizar el ejercicio de su derecho a la justicia, reparación del daño, garantía de NO repetición.**

Las unidades regionales aportaron la siguiente información.

Tabla. Protección y asistencia integral por Instancia de procuración de justicia.

Instancia de Procuración de Justicia	Unidades	¿Se ofrece protección y asistencia integral a familiares de las víctimas?	¿Cómo se ofrece esa protección?
Fiscalía General de Oaxaca	Vicefiscalía General Zona Centro	Sí	Brindándole canalización para terapias idóneas, pertinentes al área de la Fiscalía Especializada en la atención a víctimas y a la sociedad, dependientes de la Fiscalía General del Estado
PGJ San Luis Potosí	Subprocuraduría Regional para la Zona Media	No	
PGJ Tlaxcala	Departamento de Investigación del Delito Región Norte	No	
PGJ Tlaxcala	Unidades de Investigación del Delito en Homicidios Dolosos y Especializada en Delitos de Violencia Intrafamiliar Reg Nte	No	
Sin respuestas		9	12

Fuente: CNDH.

- **Generación de un sistema de registro y estadística específicos de los casos de feminicidio**

Las unidades regionales aportaron la siguiente información.

Tabla. Sistema de registro y estadística por Instancia de procuración de justicia.

Instancia de Procuración de Justicia	Unidades	¿Generó sistema de registro y estadística?	¿Cómo se recoge y registra la información?
Fiscalía General de Oaxaca	Vicefiscalía General Zona Centro		A través de actos de investigación que se realiza conjuntamente con agentes del ministerio público, peritos y agentes estatales de investigación a efecto de poder con datos de prueba para tener realizada conjuntamente una carpeta de investigación
PGJ San Luis Potosí	Subprocuraduría Regional para la Zona Media	Sí	
PGJ Tlaxcala	Departamento de Investigación del Delito Región Norte		Libro de gobierno, base de datos
PGJ Tlaxcala	Unidades de Investigación del Delito en Homicidios Dolosos y Especializada en Delitos de Violencia Intrafamiliar Reg Nte		Libro de gobierno, base de datos
	Sin respuestas	12	10

Fuente: CNDH.

❖ Información desagregada

Las unidades regionales aportaron la siguiente información.

Tabla. Información desagregada por Instancia de procuración de justicia.

Instancia de Procuración de Justicia	Unidades	¿Se tiene desagregada la información?	¿Quién tiene la función de desagregar la información?	¿Desde qué fecha se cuenta con la información desagregada?	¿Qué tipo de información se tiene desagregada?
Fiscalía General de Oaxaca	Vicefiscalía General Zona Centro	No			
PGJ Tlaxcala	Departamento de Investigación del Delito Región Norte	No			
PGJ Tlaxcala	Unidades de Investigación del Delito en Homicidios Dolosos y Especializada	No			

Instancia de Procuración de Justicia	Unidades	¿Se tiene desagregada la información?	¿Quién tiene la función de desagregar la información?	¿Desde qué fecha se cuenta con la información desagregada?	¿Qué tipo de información se tiene desagregada?
	en Delitos de Violencia Intrafamiliar Reg Nte				
	Sin respuestas	10	13	13	13

Fuente: CNDH.

V. Acciones sobre casos de Mujeres Desaparecidas

❖ Reportes registrados de desapariciones de mujeres ocurridas en el 2016

El Diagnóstico identificó un total de 453 mujeres desaparecidas en estas regiones. Las desapariciones se distribuyen como se muestra a continuación.

Tabla. Mujeres Desaparecidas en 2016 por Instancia de procuración de justicia (distribución porcentual), en ciertas regiones.

Instancia de Procuración de Justicia	Unidades	Mujeres Desaparecidas
Fiscalía General de Oaxaca	Vicefiscalía General Zona Centro	
PGJ San Luis Potosí	Subprocuraduría Regional para la Zona Media	2
PGJ Tlaxcala	Departamento de Investigación del Delito Región Sur	1
PGJ Tlaxcala	Departamento de Investigación del Delito Región Norte	0
PGJ Tlaxcala	Unidades de Investigación del Delito en Homicidios Dolosos y Especializada en Delitos de Violencia Intrafamiliar Reg Nte	0
PGJ Tlaxcala	Departamento de Atención Integral y Justicia Alternativa	179
PGJ Tlaxcala	Enlace Institucional del Sistema de Justicia Penal Acusatorio	
PGJ Tlaxcala	Departamento de Servicios Periciales	271
PGJ Tlaxcala	Área de Control y Distribución de Mandamientos Judiciales y Ministeriales del Depto de Policía de Inv del Edo	
PGJ Tlaxcala	Décimo Sexto Grupo de Homicidios del Departamento de Policía de Investigación	
PGJ Tlaxcala	Décimo Quinto Grupo de Homicidios del Departamento de Policía de Investigación	
PGJ Tlaxcala	Unidad de Desarrollo Profesional y de Servicio Civil de Carrera	
PGJ Tlaxcala	Departamento Administrativo	

Instancia de Procuración de Justicia	Unidades	Mujeres Desaparecidas
Total		453
	Sin respuestas	7

Fuente: CNDH.

- **Relación entre los casos de mujeres desaparecidas con otros delitos como la trata de personas, homicidio, privación ilegal de la libertad, entre otros.**

De las 13 instancias locales de procuración de justicia, solo dos dieron respuesta a esta pregunta, indicando que NO existía relación alguna entre los casos de mujeres desaparecidas con otros delitos.[239]

- **Información estadística de mujeres desaparecidas.**

Únicamente la Subprocuraduría Regional para la Zona Media de la PGJ de San Luis Potosí indicó contar con información estadística sobre Problemas familiares y Violencia familiar.[240]

- **Capacitación del personal encargado de la investigación de las desapariciones de mujeres**

Tabla. Capacitación recibida por personal encargado de investigar las desapariciones de mujeres por Instancias de Procuración de Justicia.

Instancia de Procuración de Justicia	Unidades	Capacitación recibida por personal encargado de investigar las desapariciones de mujeres
PGJ Tlaxcala	Departamento de Investigación del Delito Región Norte	El agente del Ministerio Público, realiza los actos de investigación tendientes a la búsqueda y localización de desaparecidos en colaboración con otros estados.
PGJ Tlaxcala	Unidad de Desarrollo Profesional y de Servicio Civil de Carrera	Se ha capacitado al personal en general, a Ministerios públicos, peritos y policías de investigación, ya que no hay un área o unidad específica en desaparición de mujeres, sin embargo se ha brindado la capacitación al personal adscrito a las áreas de investigación del delito, atención integral y justicia alternativa servicios periciales y policías de investigación en los temas de prevención contra la trata de personas, Perspectiva de género , formación inicial (que cuenta con temas de derechos humanos, perspectiva de género y ética del servidor público), derechos humanos en la función policial, sistema acusatorio con perspectiva de género, procuración de justicia, derechos humanos y género, protocolo de actuación unificado para atender e investigar hechos que la ley señala como delitos con motivo de la violencia contra las mujeres los cuales se

[239] 2/13 (11 casos sin respuesta)
[240] 1/13 (12 casos sin respuesta)

Instancia de Procuración de Justicia	Unidades	Capacitación recibida por personal encargado de investigar las desapariciones de mujeres
		han impartido por medio de academias regionales, por personal de procuración de justicia de la CNDH, CEDH, SEGOB y el IEM.. De igual manera se ha capacitado al persona de alerta Amber, quienes han sido certificados por la coordinación nacional de alerta Amber nacional y el gobierno de los Estados Unidos por medio de la oficina internacional para el desarrollo de sistemas de procuración de justicia (OPDAT).
	Sin respuestas	11

Fuente: CNDH.

❖ Página web con el registro de las mujeres desaparecidas

Solo la Subprocuraduría Regional para la Zona Media de la PGJ de San Luis potosí indicó contar con página web: **www.pgjeslp.gob.mx**[241]

❖ Banco de datos genéticos de mujeres y niñas desaparecidas.

Ninguna de las Instancias Locales de Procuración de Justicia reportó contar o no contar con un banco de datos genéticos de mujeres y niñas desaparecidas[242]

❖ Mecanismo para la búsqueda inmediata de las mujeres y niñas desaparecidas.

Solo la Subprocuraduría Regional para la Zona Media de la PGJ de San Luis Potosí y la Unidad de Desarrollo Profesional y de Servicio Civil de Carrera de la PGJ de Tlaxcala indicaron contar con un mecanismo para la búsqueda inmediata de las mujeres y niñas desaparecidas.[243]

[241] 1/13 (12 casos sin respuesta)
[242] 0/13 (13 casos sin respuesta)
[243] 2/13 (11 casos sin respuesta)

Tabla. Mecanismos de búsqueda por Instancias de procuración de justicia.

Instancia de Procuración de Justicia	Unidades	¿Cómo funciona?
PGJ Tlaxcala	Unidad de Desarrollo Profesional y de Servicio Civil de Carrera	Se cuenta con el área de Alerta Amber para la búsqueda de niñas, niños y adolescentes como herramienta de apoyo, sin embargo, en todos los casos de mujeres y hombres desaparecidos se le brinda atención inmediata por parte de las áreas de investigación del delito y policías de investigación en lo correspondiente. Alerta Amber funciona como herramienta de apoyo en la difusión con enlaces del estado y en la coordinación nacional para la búsqueda inmediata de menores la cual de acuerdo al protocolo nacional tiene una duración de 72 Horas y es independiente de las investigaciones que realiza el ministerio público y policías de investigación siendo así una herramienta de coordinación y apoyo con la sociedad y enlaces de gobierno.
	Sin respuestas	12

Fuente: CNDH.

Anexo 6. Información reportada por región por parte de Oaxaca, San Luis Potosí y Tlaxcala. Cuestionario de Reglas Mínimas para la Investigación.

REGLAS MÍNIMAS, NIVEL ESTATAL.

Si bien la Fiscalía General de Oaxaca, la Fiscalía General de San Luis Potosí y la Procuraduría General de Tlaxcala no hicieron llegar a la CNDH la información completa, por lo que no se les pudo incluir en el comparativo nacional, si enviaron información de alguna de sus áreas especializadas. A continuación, se muestra dicha información.

- **Fiscalía General del Estado de Oaxaca, Vice Fiscalía General Zona Centro.**

Regla primera: Obligatoriedad y caracteres de la investigación de feminicidio.

Tabla. Promedio de autoevaluación en primera regla para la investigación en México durante el 2016.

Regla	Indicadores	Promedio
Regla 1.1	El inicio de las investigaciones en casos de evidencia o de sospecha de feminicidio o de tentativa de feminicidio se efectúa de oficio. No depende de la denuncia de la parte interesada.	100%
Regla 1.2	En casos de desaparición de mujeres, se eliminaron los requisitos burocráticos que obstaculizan o dilatan la admisión de la denuncia (por ejemplo, la previsión de periodos de espera, la presentación del documento de identidad de la persona denunciante, etc.), y cualquier otro tipo de requisitos que dificultan o demoran la recepción y trámite de denuncias de desaparición de niñas y mujeres.	100%
Regla 1.3	Se procura que las instancias receptoras de denuncias de desaparición de mujeres y niñas, desde el momento que tienen conocimiento del hecho, sin ningún tipo de dilaciones, investiga desde las primeras horas de la desaparición.	100%
Regla 1.4	Una vez iniciado el proceso de la investigación, éste se desarrolla de modo urgente y continuado. Su práctica no se delega, aunque sea de modo informal, en la víctima o en sus familiares ni siquiera en lo que se refiere a la búsqueda y aportación de medios de prueba.	100%
Regla 1.5	La identificación y recolección de los elementos probatorios se realiza de modo exhaustivo y su desarrollo propicia la participación de peritos expertos con conocimiento en materia de género.	100%

Fuente: CNDH.

Regla Segunda: Respeto a la dignidad de las víctimas.

Tabla. Promedio de autoevaluación en segunda regla para la investigación en México durante el 2016.

Regla	Indicadores	Promedio
Regla 2.1	Las investigaciones no comprenden indagaciones sobre aspectos de la vida privada de las víctimas que no tengan relación con el hecho investigado.	100%

Regla	Indicadores	Promedio
Regla 2.2	Se garantiza la confidencialidad de las actuaciones en lo que se refiera a los aspectos de la vida íntima de las víctimas y a toda información que tenga carácter sensible.	100%
Regla 2.3	Ni la víctima ni sus familiares son responsabilizados por lo ocurrido con base en estereotipos de género o en prácticas culturales de cualquier fundamento u origen.	100%
Regla 2.4	Se promueve el uso de la prueba anticipada, de conformidad con los ordenamientos jurídicos internos. Se evita la reiteración de la toma de declaraciones y exámenes médicos a las víctimas o sus familiares.	95%
Regla 2.5	Durante el desarrollo de las investigaciones se evitan los contactos entre las víctimas sobrevivientes y el presunto agresor, tales como la realización de careos y de testimonios en presencia de éste, ya sea ante el órgano judicial competente, ya sea en los locales de las fuerzas y cuerpos de seguridad.	100%
Regla 2.6	Se tiene expreso cuidado en garantizar la asistencia psicosocial y salvaguarda de los niños/niñas víctimas, garantizando el cumplimiento de los derechos consagrados en la Convención sobre los Derechos de la Niñez de Naciones Unidas.	100%
Regla 2.7	Se implementan mecanismos que permiten respetar la decisión de los familiares. Para ello se acude a la utilización de tecnologías de comunicación adecuadas, por ejemplo, a través de la utilización de mecanismos como la televisión por circuito cerrado o la Cámara *Gesell*.	100%
Regla 2.8	La misma recomendación se aplica a los testigos, e igualmente durante las investigaciones en casos de tentativa de feminicidio.	100%

Fuente: CNDH.

Regla Tercera: Exclusión de prejuicios y estereotipos de género en el desarrollo de la investigación.

Tabla. Promedio de autoevaluación en tercera regla para la investigación en México durante el 2016.

Regla	Indicadores	Promedio
Regla 3.1	No se antepone la protección del bienestar o cohesión de grupo familiar o social a la de los derechos individuales de sus personas integrantes.	100%
Regla 3.2	No se admite la invocación de actitudes tradicionales, históricas, religiosas, culturales e incluso de la defensa de un supuesto "honor" familiar o grupal como pretextos para justificar la vulneración de los derechos de las mujeres.	100%
Regla 3.3	Se tiene en cuenta que, en los casos de violencia extrema contra las mujeres, practicados en contextos culturales determinados, ciertos "valores" o argumentaciones se emplean frecuentemente con fundamento y efectos discriminatorios. Tales son la emoción violenta, la "defensa del honor" y circunstancias extraordinarias de atenuación, entre otras.	100%
Regla 3.4	Sin perjuicio de lo anterior, en casos en que se indaguen hechos cometidos contra mujeres pertenecientes a comunidades de pueblos originarios, aquellos son investigados y valorados en su contexto cultural propio. Para ello se tiene en cuenta el artículo 1 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que reconoce que los indígenas tienen derecho, como pueblo o como personas, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos por la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y la normativa internacional de los derechos humanos.	100%

Regla	Indicadores	Promedio
Regla 3.5	Se propicia la admisión de testimonios espontáneos de los integrantes del grupo familiar a los fines del esclarecimiento de los hechos, incluidos los testimonios ante las instancias policial y judicial.	100%
Regla 3.5	Se valoran con un enfoque de género las circunstancias que pueden incidir en la determinación del contenido y del apropiado monto económico de la pena.	100%

Fuente: CNDH.

Reglas Cuarta: Participación activa de las víctimas en el proceso de investigación y protección de sus personas.

Tabla. Promedio de autoevaluación en cuarta regla para la investigación en México durante el 2016.

Regla	Indicadores	Promedio Cumplimiento
Regla 4.1	Se cuida que tanto las víctimas sobrevivientes, como sus familiares y los testigos estén protegidos frente a los riesgos de intimidación, represalias y nueva victimización.	100%
Regla 4.2	Las víctimas sobrevivientes, que hayan sido objeto de una tentativa de feminicidio, son protegidas específicamente garantizando y reforzando su seguridad.	100%
Regla 4.3	No se hacen constar en las diligencias los datos personales que permitan la identificación de los familiares de las víctimas y de los testigos y peritos.	90%
Regla 4.4	Las notificaciones y citaciones se realizan en la oficina judicial, se garantiza la no utilización de material fotográfico que pueda facilitar la identificación de familiares, testigos y peritos.	100%
Regla 4.5	En los casos de víctimas sobrevivientes se les garantiza un contacto directo con la policía, incluso a través de teléfonos móviles con números de emergencia y alarmas de uso personal.	100%
Regla 4.6	En determinados casos se facilita legalmente el cambio de nombres y apellidos.	50%
Regla 4.7	Igualmente se adoptan reformas legales que faciliten la prisión provisional del presunto autor y la prohibición de aproximación a la víctima sobreviviente, en función de la gravedad de los hechos.	100%
Regla 4.8	Se informa a las víctimas sobrevivientes y sus familiares de los aspectos más importantes del proceso desde el mismo inicio de la investigación, tales como cuáles sean los cargos imputados.	100%
Regla 4.9	Se informa a las víctimas sobrevivientes y a sus familiares sobre sus derechos, los servicios existentes a su disposición y el papel e iniciativas que pueden adoptar en el proceso.	100%
Regla 4.10	Se proporciona asistencia jurídica gratuita y especializada a las víctimas sobrevivientes y a sus familiares.	100%
Regla 4.11	Se reconoce a las víctimas sobrevivientes y a sus familiares la posibilidad de ser oídos en el proceso, de presentar elementos de prueba y de exponer sus puntos de vista, necesidades y preocupaciones.	100%
Regla 4.12	Se adoptan las medidas necesarias para proteger la vida privada y la imagen de la víctima.	100%
Regla 4.13	Se disponen, en caso necesario, de medidas de protección específicas.	100%

Fuente: CNDH.

Regla Quinta: Investigación de feminicidios de mujeres especialmente vulnerables y protección de las mismas.

Tabla. Promedio de autoevaluación en quinta regla para la investigación en México durante el 2016.

Reglas	Indicadores	Promedio
Regla 5.1	Se cuenta con las medidas legislativas y reglamentarias necesarias para que la violencia contra las mujeres basada en el género se reconozca como una forma de persecución en el sentido del artículo 1, A (2) de la Convención de Ginebra relativa al Estatuto de Refugiados de 1951 y como una forma de daño grave que da lugar a una protección complementaria o subsidiaria.	100%
Regla 5.2	La investigación de violencia mortal contra mujeres migrantes es desarrollada por agentes especializados, capacitados en particular para participar en la aplicación de políticas de prevención y represión de la trata de mujeres con fines de explotación sexual o laboral.	95%
Regla 5.3	Se adoptan las medidas legislativas y reglamentarias necesarias para ofrecer refugio y servicios de apoyo a personas solicitantes de asilo; así como directrices basadas en el género y procedimientos de asilo sensibles al género en el caso de víctimas de violencias extremas en sus países de origen.	100%
Regla 5.4	Se cuenta con medidas legislativas y reglamentarias necesarias para que las víctimas de violencia contra las mujeres necesitadas de protección, con independencia de su condición o de su lugar de residencia, no puedan ser devueltas en circunstancia alguna a un país en el que su vida pudiera estar en peligro o el que pudieran ser víctimas de tortura o de otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.	100%
Regla 5.5	Se considera que las mujeres pertenecientes a pueblos originarios son, en muchos contextos y regiones, un objeto principal de violencia feminicida. Por ello, se adoptan todas las medidas específicamente necesarias para investigar la desaparición y las muertes de mujeres cuando existan evidencias o sospechas fundadas de feminicidio contra mujeres pertenecientes a esos colectivos.	100%
Regla 5.6	Se da capacitación especializada al personal para que conozcan adecuadamente sus lenguas y sus prácticas culturales correspondientes.	90%

Fuente: CNDH.

Regla Sexta: Derecho de acceso a la justicia de las víctimas y a un proceso debido.

Tabla. Promedio de autoevaluación en sexta regla para la investigación en México durante el 2016.

Regla	Indicadores	Promedio
Regla 6.1	Se cuenta con centros de atención especial a víctimas, familiares y otras víctimas indirectas y testigos, en casos de violencia extrema contra mujeres.	100%
Regla 6.2	Estos centros prestan atención multidimensional de carácter social, médico, psicológico y jurídico.	100%

Regla	Indicadores	Promedio
Regla 6.3	Estos centros garantizan la participación de las víctimas y de sus familiares en el procedimiento, desde el primer momento de las investigaciones y a lo largo de todo el proceso.	100%
Regla 6.4	La asistencia en todas sus formas se adecua a las características sociales de las mujeres víctimas de violencia o protegidas, en particular si pertenecen a grupos de atención prioritaria.	100%
Regla 6.5	La víctima sobreviviente o, en su caso, los familiares de la víctima tienen derecho a asistencia legal gratuita, lo que les permite contar con información puntual y suficiente de todas las diligencias en las que hayan de participar a lo largo del procedimiento.	100%
Regla 6.6	La asistencia legal comprende cualquier acción necesaria para garantizar el mejor ejercicio de todos los derechos procesales de las víctimas y la defensa de sus derechos a la obtención de la reparación integral.	100%
Regla 6.7	La asistencia legal se ofrece en cualquier diligencia relacionada con la actividad del Ministerio Público, las prácticas forenses y la actividad de los Juzgados y Tribunales intervinientes. Al respecto, se tiene particularmente en cuenta los principios y las directrices de las Naciones Unidas sobre el acceso a la asistencia judicial en los Sistemas de justicia penal de 27 de abril de 2012 (Naciones Unidas, E/CN.15/2012/L14/Rev.1).	100%
Regla 6.8	Asumida la competencia judicial, se da seguimiento al proceso hasta su finalización, adoptándose en todo caso la aplicación y el control de las medidas de seguridad y protección de víctimas, testigos y familiares.	100%
Regla 6.9	El crimen de feminicidio siempre es investigado de oficio, y la retirada de una denuncia por una presunta víctima no es un elemento determinante para archivar el proceso.	100%

Fuente: CNDH.

Regla Séptima: Deber de crear registros y elaborar estadísticas e indicadores de violencia contra las mujeres y de su sometimiento a la Administración de Justicia, para ser aplicados en políticas públicas.

Tabla. Promedio de autoevaluación en séptima regla para la investigación en México durante el 2016.

Reglas	Indicadores	Promedio
Regla 7.1	Se elabora información estadística que permite conocer el número de denuncias de feminicidios presentadas ante las autoridades, cuántas han dado lugar a decisiones judiciales.	100%
Regla 7.2	Se publica información completa y detallada sobre el número de juzgados especializados, número de asuntos recibidos, tutela judicial efectiva, aplicación del marco jurídico nacional e internacional sobre violencia contra las mujeres en la práctica judicial con perspectiva de género, utilización de la teoría del delito con enfoque de género, número de personas procesadas y número de sentencias dictadas.	100%

Reglas	Indicadores	Promedio
Regla 7.3	Se establecen líneas estratégicas que contemplan mecanismos e indicadores de monitoreo y valoración en relación con la actuación del sistema de administración de justicia en casos de procesos por hechos de violencia de género y feminicidio y en particular con el respeto del derecho de acceso a la justicia y del derecho a un proceso debido.	100%
Regla 7.4	Se cuenta con indicadores para medir la capacitación en la materia de los operadores del sistema de justicia.	0%
Regla 7.5	Se tiene información estadística sobre las principales características de estos crímenes en el Estado, así como indicadores, elaborados sobre la base de la información estadística relevante, con la voluntad de tener en cuenta los resultados periódicos, para adoptar las políticas públicas en materia de prevención, sanción y reparación de los feminicidios.	80%
Regla 7.6	La disponibilidad, recopilación y difusión de la información sensible sobre la violencia de género y el funcionamiento de los órganos de investigación, control y enjuiciamiento de la misma, cumplen con parámetros aceptables de transparencia y rendición de cuentas.	100%

Fuente: CNDH.

Regla Octava: Exigencia de actuación conjunta y coordinada de todos los participantes en el procedimiento investigador

Tabla. Promedio de autoevaluación en octava regla para la investigación en México durante el 2016.

Reglas	Indicadores	Promedio
Regla 8.1	En el desarrollo y culminación del proceso de investigación de feminicidios se propicia y establece los medios para el desarrollo de una acción conjunta y coordinada entre las organizaciones de víctimas, las de la sociedad civil, las entidades del gobierno, de la justicia nacional, organizaciones inter gubernamentales y las instancias académicas y profesionales tanto públicas como privadas.	100%
Regla 8.2	Las organizaciones de víctimas y familiares organizaciones de la sociedad civil especializadas en violencia contra las mujeres, dirigen sus denuncias, estadísticas y la información que poseen, a los órganos de investigación competente judicial y a los organismos nacionales e internacionales previstos para la protección de la violencia contra la mujer.	100%

Fuente: CNDH.

Regla Novena: Establecimiento de pautas y recomendaciones para el tratamiento de información por los medios de comunicación en las investigaciones de feminicidio.

Tabla. Promedio de autoevaluación en novena regla para la investigación en México durante el 2016.

Reglas	Indicadores	Promedio
Regla 9.1	Las autoridades públicas establecen alianzas con medios de comunicación, nacionales e internacionales, para dar a conocer los procesos de búsqueda de mujeres desaparecidas y así facilitar la localización de las víctimas.	100%
Regla 9.2	En particular se siguen políticas de sensibilización y cooperación por medio de acuerdos y alianzas con los medios de comunicación para dar a la publicidad la información sobre los casos de feminicidio que se producen en el Estado y en áreas locales.	100%
Regla 9.3	Los profesionales de los medios de comunicación comprometidos en la investigación e información sobre casos de feminicidio son objeto de medidas especialísimas de protección pública.	100%
Regla 9.4	Estas medidas aplican también para sus familiares y otras personas próximas a ellos, habida cuenta de los grandes riesgos personales y las violencias de que son objeto en la práctica.	100%
Regla 9.5	Se da el tratamiento a la violencia de género no como suceso, sino como un problema social.	90%
Regla 9.6	No se publican fotos ni detalles morbosos.	100%
Regla 9.7	Nunca se buscan justificaciones o "motivos", como los referidos al alcohol, drogas o discusiones, entre otros muchos.	100%
Regla 9.8	La causa de la violencia de género es el control y el dominio que determinados hombres ejercen contra las mujeres. Se ofrecen opiniones de personas expertas en la materia, se priorizan las fuentes policiales y de investigación y nunca se recogen opiniones positivas sobre el agresor.	100%

Fuente: CNDH.

Regla décima: Exigencia de cooperación interinstitucional eficaz.

Tabla. Promedio de autoevaluación en décima regla para la investigación en México durante el 2016.

Regla	Indicadores	Promedio
Regla 10.1	Se procura el establecimiento, por vía intergubernamental e interinstitucional, de mecanismos y procedimientos de información sobre la comisión de feminicidios en los respectivos ámbitos de jurisdicción.	100%
Regla 10.2	Se coopera de forma intergubernamental e interinstitucional, para la adopción de pautas, directrices y reglas comunes de actuación frente a los crímenes de feminicidio. En particular para superar obstáculos legales, institucionales o de infraestructura que	100%

Regla	Indicadores	Promedio
	dificulten las investigaciones en beneficio de las víctimas y sus familiares.	
Regla 10.3	Sin perjuicio de su plena libertad de adopción de medidas para la erradicación completa del feminicidio y la eliminación de la impunidad de sus responsables, el Estado procura adoptar reglas comunes, de carácter mínimo, que constituyan un marco nacional compartido de referencia para la acción conjunta frente a los crímenes de violencia extrema contra las mujeres.	100%
Regla 10.4	Se coopera con la Federación para lograr que los crímenes de violencia extrema contra las mujeres sean sancionados con penas adecuadas a la gravedad de los actos cometidos y que la posible responsabilidad penal por su tentativa o consumación no prescriba y se haga en plazos de duración adecuados a su gravedad.	100%

Fuente: CNDH.

- **Fiscalía General del Estado de San Luis Potosí, Subprocuraduría Regional para la Zona Media.**

Regla primera: Obligatoriedad y caracteres de la investigación de feminicidio.

Tabla. Promedio de autoevaluación en primera regla para la investigación en México durante el 2016.

Regla	Indicadores	Promedio
Regla 1.1	El inicio de las investigaciones en casos de evidencia o de sospecha de feminicidio o de tentativa de feminicidio se efectúa de oficio. No depende de la denuncia de la parte interesada.	100%
Regla 1.2	En casos de desaparición de mujeres, se eliminaron los requisitos burocráticos que obstaculizan o dilatan la admisión de la denuncia (por ejemplo, la previsión de periodos de espera, la presentación del documento de identidad de la persona denunciante, etc.), y cualquier otro tipo de requisitos que dificultan o demoran la recepción y trámite de denuncias de desaparición de niñas y mujeres.	100%
Regla 1.3	Se procura que las instancias receptoras de denuncias de desaparición de mujeres y niñas, desde el momento que tienen conocimiento del hecho, sin ningún tipo de dilaciones, investiga desde las primeras horas de la desaparición.	100%
Regla 1.4	Una vez iniciado el proceso de la investigación, éste se desarrolla de modo urgente y continuado. Su práctica no se delega, aunque sea de modo informal, en la víctima o en sus familiares ni siquiera en lo que se refiere a la búsqueda y aportación de medios de prueba.	100%

Regla	Indicadores	Promedio
Regla 1.5	La identificación y recolección de los elementos probatorios se realiza de modo exhaustivo y su desarrollo propicia la participación de peritos expertos con conocimiento en materia de género.	100%

Fuente: CNDH.

Regla Segunda: Respeto a la dignidad de las víctimas.

Tabla. Promedio de autoevaluación en segunda regla para la investigación en México durante el 2016.

Regla	Indicadores	Promedio
Regla 2.1	Las investigaciones no comprenden indagaciones sobre aspectos de la vida privada de las víctimas que no tengan relación con el hecho investigado.	100%
Regla 2.2	Se garantiza la confidencialidad de las actuaciones en lo que se refiera a los aspectos de la vida íntima de las víctimas y a toda información que tenga carácter sensible.	100%
Regla 2.3	Ni la víctima ni sus familiares son responsabilizados por lo ocurrido con base en estereotipos de género o en prácticas culturales de cualquier fundamento u origen.	100%
Regla 2.4	Se promueve el uso de la prueba anticipada, de conformidad con los ordenamientos jurídicos internos. Se evita la reiteración de la toma de declaraciones y exámenes médicos a las víctimas o sus familiares.	50%
Regla 2.5	Durante el desarrollo de las investigaciones se evitan los contactos entre las víctimas sobrevivientes y el presunto agresor, tales como la realización de careos y de testimonios en presencia de éste, ya sea ante el órgano judicial competente, ya sea en los locales de las fuerzas y cuerpos de seguridad.	100%
Regla 2.6	Se tiene expreso cuidado en garantizar la asistencia psicosocial y salvaguarda de los niños/niñas víctimas, garantizando el cumplimiento de los derechos consagrados en la Convención sobre los Derechos de la Niñez de Naciones Unidas.	100%
Regla 2.7	Se implementan mecanismos que permiten respetar la decisión de los familiares. Para ello se acude a la utilización de tecnologías de comunicación adecuadas, por ejemplo, a través de la utilización de mecanismos como la televisión por circuito cerrado o la Cámara *Gesell*.	100%
Regla 2.8	La misma recomendación se aplica a los testigos, e igualmente durante las investigaciones en casos de tentativa de feminicidio.	100%

Fuente: CNDH.

Regla Tercera: Exclusión de prejuicios y estereotipos de género en el desarrollo de la investigación.

Tabla. Promedio de autoevaluación en tercera regla para la investigación en México durante el 2016.

Regla	Indicadores	Promedio
Regla 3.1	No se antepone la protección del bienestar o cohesión de grupo familiar o social a la de los derechos individuales de sus personas integrantes.	100%

Regla	Indicadores	Promedio
Regla 3.2	No se admite la invocación de actitudes tradicionales, históricas, religiosas, culturales e incluso de la defensa de un supuesto "honor" familiar o grupal como pretextos para justificar la vulneración de los derechos de las mujeres.	100%
Regla 3.3	Se tiene en cuenta que, en los casos de violencia extrema contra las mujeres, practicados en contextos culturales determinados, ciertos "valores" o argumentaciones se emplean frecuentemente con fundamento y efectos discriminatorios. Tales son la emoción violenta, la "defensa del honor" y circunstancias extraordinarias de atenuación, entre otras.	100%
Regla 3.4	Sin perjuicio de lo anterior, en casos en que se indaguen hechos cometidos contra mujeres pertenecientes a comunidades de pueblos originarios, aquellos son investigados y valorados en su contexto cultural propio. Para ello se tiene en cuenta el artículo 1 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que reconoce que los indígenas tienen derecho, como pueblo o como personas, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos por la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y la normativa internacional de los derechos humanos.	100%
Regla 3.5	Se propicia la admisión de testimonios espontáneos de los integrantes del grupo familiar a los fines del esclarecimiento de los hechos, incluidos los testimonios ante las instancias policial y judicial.	100%
Regla 3.5	Se valoran con un enfoque de género las circunstancias que pueden incidir en la determinación del contenido y del apropiado monto económico de la pena.	100%

Fuente: CNDH.

Reglas Cuarta: Participación activa de las víctimas en el proceso de investigación y protección de sus personas.

Tabla. Promedio de autoevaluación en cuarta regla para la investigación en México durante el 2016.

Regla	Indicadores	Promedio Cumplimiento
Regla 4.1	Se cuida que tanto las víctimas sobrevivientes, como sus familiares y los testigos estén protegidos frente a los riesgos de intimidación, represalias y nueva victimización.	100%
Regla 4.2	Las víctimas sobrevivientes, que hayan sido objeto de una tentativa de feminicidio, son protegidas específicamente garantizando y reforzando su seguridad.	100%
Regla 4.3	No se hacen constar en las diligencias los datos personales que permitan la identificación de los familiares de las víctimas y de los testigos y peritos.	100%
Regla 4.4	Las notificaciones y citaciones se realizan en la oficina judicial, se garantiza la no utilización de material fotográfico que pueda facilitar la identificación de familiares, testigos y peritos.	100%
Regla 4.5	En los casos de víctimas sobrevivientes se les garantiza un contacto directo con la policía, incluso a través de teléfonos móviles con números de emergencia y alarmas de uso personal.	100%
Regla 4.6	En determinados casos se facilita legalmente el cambio de nombres y apellidos.	0%

Regla	Indicadores	Promedio Cumplimiento
Regla 4.7	Igualmente se adoptan reformas legales que faciliten la prisión provisional del presunto autor y la prohibición de aproximación a la víctima sobreviviente, en función de la gravedad de los hechos.	100%
Regla 4.8	Se informa a las víctimas sobrevivientes y sus familiares de los aspectos más importantes del proceso desde el mismo inicio de la investigación, tales como cuáles sean los cargos imputados.	100%
Regla 4.9	Se informa a las víctimas sobrevivientes y a sus familiares sobre sus derechos, los servicios existentes a su disposición y el papel e iniciativas que pueden adoptar en el proceso.	100%
Regla 4.10	Se proporciona asistencia jurídica gratuita y especializada a las víctimas sobrevivientes y a sus familiares.	100%
Regla 4.11	Se reconoce a las víctimas sobrevivientes y a sus familiares la posibilidad de ser oídos en el proceso, de presentar elementos de prueba y de exponer sus puntos de vista, necesidades y preocupaciones.	100%
Regla 4.12	Se adoptan las medidas necesarias para proteger la vida privada y la imagen de la víctima.	100%
Regla 4.13	Se disponen, en caso necesario, de medidas de protección específicas.	100%

Fuente: CNDH.

Regla Quinta: Investigación de feminicidios de mujeres especialmente vulnerables y protección de las mismas.

Tabla. Promedio de autoevaluación en quinta regla para la investigación en México durante el 2016.

Reglas	Indicadores	Promedio
Regla 5.1	Se cuenta con las medidas legislativas y reglamentarias necesarias para que la violencia contra las mujeres basada en el género se reconozca como una forma de persecución en el sentido del artículo 1, A (2) de la Convención de Ginebra relativa al Estatuto de Refugiados de 1951 y como una forma de daño grave que da lugar a una protección complementaria o subsidiaria.	80%
Regla 5.2	La investigación de violencia mortal contra mujeres migrantes es desarrollada por agentes especializados, capacitados en particular para participar en la aplicación de políticas de prevención y represión de la trata de mujeres con fines de explotación sexual o laboral.	50%
Regla 5.3	Se adoptan las medidas legislativas y reglamentarias necesarias para ofrecer refugio y servicios de apoyo a personas solicitantes de asilo; así como directrices basadas en el género y procedimientos de asilo sensibles al género en el caso de víctimas de violencias extremas en sus países de origen.	80%
Regla 5.4	Se cuenta con medidas legislativas y reglamentarias necesarias para que las víctimas de violencia contra las mujeres necesitadas de protección, con independencia de su condición o de su lugar de residencia, no puedan ser devueltas en circunstancia alguna a un país en el que su vida pudiera estar en peligro o el que pudieran ser víctimas de tortura o de otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.	80%

Reglas	Indicadores	Promedio
Regla 5.5	Se considera que las mujeres pertenecientes a pueblos originarios son, en muchos contextos y regiones, un objeto principal de violencia feminicida. Por ello, se adoptan todas las medidas específicamente necesarias para investigar la desaparición y las muertes de mujeres cuando existan evidencias o sospechas fundadas de feminicidio contra mujeres pertenecientes a esos colectivos.	80%
Regla 5.6	Se da capacitación especializada al personal para que conozcan adecuadamente sus lenguas y sus prácticas culturales correspondientes.	80%

Fuente: CNDH.

Regla Sexta: Derecho de acceso a la justicia de las víctimas y a un proceso debido.

Tabla. Promedio de autoevaluación en sexta regla para la investigación en México durante el 2016.

Regla	Indicadores	Promedio
Regla 6.1	Se cuenta con centros de atención especial a víctimas, familiares y otras víctimas indirectas y testigos, en casos de violencia extrema contra mujeres.	0%
Regla 6.2	Estos centros prestan atención multidimensional de carácter social, médico, psicológico y jurídico.	0%
Regla 6.3	Estos centros garantizan la participación de las víctimas y de sus familiares en el procedimiento, desde el primer momento de las investigaciones y a lo largo de todo el proceso.	0%
Regla 6.4	La asistencia en todas sus formas se adecua a las características sociales de las mujeres víctimas de violencia o protegidas, en particular si pertenecen a grupos de atención prioritaria.	0%
Regla 6.5	La víctima sobreviviente o, en su caso, los familiares de la víctima tienen derecho a asistencia legal gratuita, lo que les permite contar con información puntual y suficiente de todas las diligencias en las que hayan de participar a lo largo del procedimiento.	100%
Regla 6.6	La asistencia legal comprende cualquier acción necesaria para garantizar el mejor ejercicio de todos los derechos procesales de las víctimas y la defensa de sus derechos a la obtención de la reparación integral.	100%
Regla 6.7	La asistencia legal se ofrece en cualquier diligencia relacionada con la actividad del Ministerio Público, las prácticas forenses y la actividad de los Juzgados y Tribunales intervinientes. Al respecto, se tiene particularmente en cuenta los principios y las directrices de las Naciones Unidas sobre el acceso a la asistencia judicial en los Sistemas de justicia penal de 27 de abril de 2012 (Naciones Unidas, E/CN.15/2012/L14/Rev.1).	100%
Regla 6.8	Asumida la competencia judicial, se da seguimiento al proceso hasta su finalización, adoptándose en todo caso la aplicación y el control de las medidas de seguridad y protección de víctimas, testigos y familiares.	100%
Regla 6.9	El crimen de feminicidio siempre es investigado de oficio, y la retirada de una denuncia por una presunta víctima no es un elemento determinante para archivar el proceso.	100%

Fuente: CNDH.

Regla Séptima: Deber de crear registros y elaborar estadísticas e indicadores de violencia contra las mujeres y de su sometimiento a la Administración de Justicia, para ser aplicados en políticas públicas.

Tabla. Promedio de autoevaluación en séptima regla para la investigación en México durante el 2016.

Reglas	Indicadores	Promedio
Regla 7.1	Se elabora información estadística que permite conocer el número de denuncias de feminicidios presentadas ante las autoridades, cuántas han dado lugar a decisiones judiciales.	100%
Regla 7.2	Se publica información completa y detallada sobre el número de juzgados especializados, número de asuntos recibidos, tutela judicial efectiva, aplicación del marco jurídico nacional e internacional sobre violencia contra las mujeres en la práctica judicial con perspectiva de género, utilización de la teoría del delito con enfoque de género, número de personas procesadas y número de sentencias dictadas.	100%
Regla 7.3	Se establecen líneas estratégicas que contemplan mecanismos e indicadores de monitoreo y valoración en relación con la actuación del sistema de administración de justicia en casos de procesos por hechos de violencia de género y feminicidio y en particular con el respeto del derecho de acceso a la justicia y del derecho a un proceso debido.	100%
Regla 7.4	Se cuenta con indicadores para medir la capacitación en la materia de los operadores del sistema de justicia.	100%
Regla 7.5	Se tiene información estadística sobre las principales características de estos crímenes en el Estado, así como indicadores, elaborados sobre la base de la información estadística relevante, con la voluntad de tener en cuenta los resultados periódicos, para adoptar las políticas públicas en materia de prevención, sanción y reparación de los feminicidios.	100%
Regla 7.6	La disponibilidad, recopilación y difusión de la información sensible sobre la violencia de género y el funcionamiento de los órganos de investigación, control y enjuiciamiento de la misma, cumplen con parámetros aceptables de transparencia y rendición de cuentas.	100%

Fuente: CNDH.

Regla Octava: Exigencia de actuación conjunta y coordinada de todos los participantes en el procedimiento investigador

Tabla. Promedio de autoevaluación en octava regla para la investigación en México durante el 2016.

Reglas	Indicadores	Promedio
Regla 8.1	En el desarrollo y culminación del proceso de investigación de feminicidios se propicia y establece los medios para el desarrollo de una acción conjunta y coordinada entre las organizaciones de víctimas, las de la sociedad civil, las entidades del gobierno, de la justicia nacional, organizaciones inter gubernamentales y las instancias académicas y profesionales tanto públicas como privadas.	100%

Reglas	Indicadores	Promedio
Regla 8.2	Las organizaciones de víctimas y familiares organizaciones de la sociedad civil especializadas en violencia contra las mujeres, dirigen sus denuncias, estadísticas y la información que poseen, a los órganos de investigación competente judicial y a los organismos nacionales e internacionales previstos para la protección de la violencia contra la mujer.	100%

Fuente: CNDH.

Regla Novena: Establecimiento de pautas y recomendaciones para el tratamiento de información por los medios de comunicación en las investigaciones de feminicidio.

Tabla. Promedio de autoevaluación en novena regla para la investigación en México durante el 2016.

Reglas	Indicadores	Promedio
Regla 9.1	Las autoridades públicas establecen alianzas con medios de comunicación, nacionales e internacionales, para dar a conocer los procesos de búsqueda de mujeres desaparecidas y así facilitar la localización de las víctimas.	100%
Regla 9.2	En particular se siguen políticas de sensibilización y cooperación por medio de acuerdos y alianzas con los medios de comunicación para dar a la publicidad la información sobre los casos de feminicidio que se producen en el Estado y en áreas locales.	100%
Regla 9.3	Los profesionales de los medios de comunicación comprometidos en la investigación e información sobre casos de feminicidio son objeto de medidas especialísimas de protección pública.	80%
Regla 9.4	Estas medidas aplican también para sus familiares y otras personas próximas a ellos, habida cuenta de los grandes riesgos personales y las violencias de que son objeto en la práctica.	80%
Regla 9.5	Se da el tratamiento a la violencia de género no como suceso, sino como un problema social.	80%
Regla 9.6	No se publican fotos ni detalles morbosos.	80%
Regla 9.7	Nunca se buscan justificaciones o "motivos", como los referidos al alcohol, drogas o discusiones, entre otros muchos.	100%
Regla 9.8	La causa de la violencia de género es el control y el dominio que determinados hombres ejercen contra las mujeres. Se ofrecen opiniones de personas expertas en la materia, se priorizan las fuentes policiales y de investigación y nunca se recogen opiniones positivas sobre el agresor.	100%

Fuente: CNDH.

Regla décima: Exigencia de cooperación interinstitucional eficaz.

Tabla. Promedio de autoevaluación en décima regla para la investigación en México durante el 2016.

Regla	Indicadores	Promedio
Regla 10.1	Se procura el establecimiento, por vía intergubernamental e interinstitucional, de mecanismos y procedimientos de información sobre la comisión de feminicidios en los respectivos ámbitos de jurisdicción.	100%
Regla 10.2	Se coopera de forma intergubernamental e interinstitucional, para la adopción de pautas, directrices y reglas comunes de actuación frente a los crímenes de feminicidio. En particular para superar obstáculos legales, institucionales o de infraestructura que dificulten las investigaciones en beneficio de las víctimas y sus familiares.	100%
Regla 10.3	Sin perjuicio de su plena libertad de adopción de medidas para la erradicación completa del feminicidio y la eliminación de la impunidad de sus responsables, el Estado procura adoptar reglas comunes, de carácter mínimo, que constituyan un marco nacional compartido de referencia para la acción conjunta frente a los crímenes de violencia extrema contra las mujeres.	100%
Regla 10.4	Se coopera con la Federación para lograr que los crímenes de violencia extrema contra las mujeres sean sancionados con penas adecuadas a la gravedad de los actos cometidos y que la posible responsabilidad penal por su tentativa o consumación no prescriba y se haga en plazos de duración adecuados a su gravedad.	100%

Fuente: CNDH.

- **Procuraduría General de Justicia de Tlaxcala, Departamento de Investigación del Delito Región Norte.**

Regla primera: Obligatoriedad y caracteres de la investigación de feminicidio.

Tabla. Promedio de autoevaluación en décima regla para la investigación en México durante el 2016.

Regla	Indicadores	Promedio
Regla 1.1	El inicio de las investigaciones en casos de evidencia o de sospecha de feminicidio o de tentativa de feminicidio se efectúa de oficio. No depende de la denuncia de la parte interesada.	100%
Regla 1.2	En casos de desaparición de mujeres, se eliminaron los requisitos burocráticos que obstaculizan o dilatan la admisión de la denuncia (por ejemplo, la previsión de periodos de espera, la presentación del documento de identidad de la persona denunciante, etc.), y cualquier otro tipo de requisitos que dificultan o demoran la recepción y trámite de denuncias de desaparición de niñas y mujeres.	100%
Regla 1.3	Se procura que las instancias receptoras de denuncias de desaparición de mujeres y niñas, desde el momento que tienen conocimiento del hecho, sin ningún tipo de dilaciones, investiga desde las primeras horas de la desaparición.	100%

Regla	Indicadores	Promedio
Regla 1.4	Una vez iniciado el proceso de la investigación, éste se desarrolla de modo urgente y continuado. Su práctica no se delega, aunque sea de modo informal, en la víctima o en sus familiares ni siquiera en lo que se refiere a la búsqueda y aportación de medios de prueba.	100%
Regla 1.5	La identificación y recolección de los elementos probatorios se realiza de modo exhaustivo y su desarrollo propicia la participación de peritos expertos con conocimiento en materia de género.	100%

Fuente: CNDH.

Regla Segunda: Respeto a la dignidad de las víctimas.

Tabla. Promedio de autoevaluación en segunda regla para la investigación en México durante el 2016.

Regla	Indicadores	Promedio
Regla 2.1	Las investigaciones no comprenden indagaciones sobre aspectos de la vida privada de las víctimas que no tengan relación con el hecho investigado.	100%
Regla 2.2	Se garantiza la confidencialidad de las actuaciones en lo que se refiera a los aspectos de la vida íntima de las víctimas y a toda información que tenga carácter sensible.	100%
Regla 2.3	Ni la víctima ni sus familiares son responsabilizados por lo ocurrido con base en estereotipos de género o en prácticas culturales de cualquier fundamento u origen.	100%
Regla 2.4	Se promueve el uso de la prueba anticipada, de conformidad con los ordenamientos jurídicos internos. Se evita la reiteración de la toma de declaraciones y exámenes médicos a las víctimas o sus familiares.	100%
Regla 2.5	Durante el desarrollo de las investigaciones se evitan los contactos entre las víctimas sobrevivientes y el presunto agresor, tales como la realización de careos y de testimonios en presencia de éste, ya sea ante el órgano judicial competente, ya sea en los locales de las fuerzas y cuerpos de seguridad.	100%
Regla 2.6	Se tiene expreso cuidado en garantizar la asistencia psicosocial y salvaguarda de los niños/niñas víctimas, garantizando el cumplimiento de los derechos consagrados en la Convención sobre los Derechos de la Niñez de Naciones Unidas.	100%
Regla 2.7	Se implementan mecanismos que permiten respetar la decisión de los familiares. Para ello se acude a la utilización de tecnologías de comunicación adecuadas, por ejemplo, a través de la utilización de mecanismos como la televisión por circuito cerrado o la Cámara *Gesell*.	100%
Regla 2.8	La misma recomendación se aplica a los testigos, e igualmente durante las investigaciones en casos de tentativa de feminicidio.	100%

Fuente: CNDH.

Regla Tercera: Exclusión de prejuicios y estereotipos de género en el desarrollo de la investigación.

Tabla. Promedio de autoevaluación en tercera regla para la investigación en México durante el 2016.

Regla	Indicadores	Promedio
Regla 3.1	No se antepone la protección del bienestar o cohesión de grupo familiar o social a la de los derechos individuales de sus personas integrantes.	100%
Regla 3.2	No se admite la invocación de actitudes tradicionales, históricas, religiosas, culturales e incluso de la defensa de un supuesto "honor" familiar o grupal como pretextos para justificar la vulneración de los derechos de las mujeres.	100%
Regla 3.3	Se tiene en cuenta que, en los casos de violencia extrema contra las mujeres, practicados en contextos culturales determinados, ciertos "valores" o argumentaciones se emplean frecuentemente con fundamento y efectos discriminatorios. Tales son la emoción violenta, la "defensa del honor" y circunstancias extraordinarias de atenuación, entre otras.	100%
Regla 3.4	Sin perjuicio de lo anterior, en casos en que se indaguen hechos cometidos contra mujeres pertenecientes a comunidades de pueblos originarios, aquellos son investigados y valorados en su contexto cultural propio. Para ello se tiene en cuenta el artículo 1 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que reconoce que los indígenas tienen derecho, como pueblo o como personas, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos por la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y la normativa internacional de los derechos humanos.	100%
Regla 3.5	Se propicia la admisión de testimonios espontáneos de los integrantes del grupo familiar a los fines del esclarecimiento de los hechos, incluidos los testimonios ante las instancias policial y judicial.	100%
Regla 3.5	Se valoran con un enfoque de género las circunstancias que pueden incidir en la determinación del contenido y del apropiado monto económico de la pena.	100%

Fuente: CNDH.

Reglas Cuarta: Participación activa de las víctimas en el proceso de investigación y protección de sus personas.

Tabla. Promedio de autoevaluación en cuarta regla para la investigación en México durante el 2016.

Regla	Indicadores	Promedio Cumplimiento
Regla 4.1	Se cuida que tanto las víctimas sobrevivientes, como sus familiares y los testigos estén protegidos frente a los riesgos de intimidación, represalias y nueva victimización.	100%
Regla 4.2	Las víctimas sobrevivientes, que hayan sido objeto de una tentativa de feminicidio, son protegidas específicamente garantizando y reforzando su seguridad.	100%
Regla 4.3	No se hacen constar en las diligencias los datos personales que permitan la identificación de los familiares de las víctimas y de los testigos y peritos.	100%

Regla	Indicadores	Promedio Cumplimiento
Regla 4.4	Las notificaciones y citaciones se realizan en la oficina judicial, se garantiza la no utilización de material fotográfico que pueda facilitar la identificación de familiares, testigos y peritos.	100%
Regla 4.5	En los casos de víctimas sobrevivientes se les garantiza un contacto directo con la policía, incluso a través de teléfonos móviles con números de emergencia y alarmas de uso personal.	100%
Regla 4.6	En determinados casos se facilita legalmente el cambio de nombres y apellidos.	100%
Regla 4.7	Igualmente se adoptan reformas legales que faciliten la prisión provisional del presunto autor y la prohibición de aproximación a la víctima sobreviviente, en función de la gravedad de los hechos.	100%
Regla 4.8	Se informa a las víctimas sobrevivientes y sus familiares de los aspectos más importantes del proceso desde el mismo inicio de la investigación, tales como cuáles sean los cargos imputados.	100%
Regla 4.9	Se informa a las víctimas sobrevivientes y a sus familiares sobre sus derechos, los servicios existentes a su disposición y el papel e iniciativas que pueden adoptar en el proceso.	100%
Regla 4.10	Se proporciona asistencia jurídica gratuita y especializada a las víctimas sobrevivientes y a sus familiares.	100%
Regla 4.11	Se reconoce a las víctimas sobrevivientes y a sus familiares la posibilidad de ser oídos en el proceso, de presentar elementos de prueba y de exponer sus puntos de vista, necesidades y preocupaciones.	100%
Regla 4.12	Se adoptan las medidas necesarias para proteger la vida privada y la imagen de la víctima.	100%
Regla 4.13	Se disponen, en caso necesario, de medidas de protección específicas.	100%

Fuente: CNDH.

Regla Quinta: Investigación de feminicidios de mujeres especialmente vulnerables y protección de las mismas.

Tabla. Promedio de autoevaluación en quinta regla para la investigación en México durante el 2016.

Reglas	Indicadores	Promedio
Regla 5.1	Se cuenta con las medidas legislativas y reglamentarias necesarias para que la violencia contra las mujeres basada en el género se reconozca como una forma de persecución en el sentido del artículo 1, A (2) de la Convención de Ginebra relativa al Estatuto de Refugiados de 1951 y como una forma de daño grave que da lugar a una protección complementaria o subsidiaria.	100%
Regla 5.2	La investigación de violencia mortal contra mujeres migrantes es desarrollada por agentes especializados, capacitados en particular para participar en la aplicación de políticas de prevención y represión de la trata de mujeres con fines de explotación sexual o laboral.	100%
Regla 5.3	Se adoptan las medidas legislativas y reglamentarias necesarias para ofrecer refugio y servicios de apoyo a personas solicitantes de asilo; así como directrices basadas en el género y procedimientos de asilo sensibles al género en el caso de víctimas de violencias extremas en sus países de origen.	100%

Reglas	Indicadores	Promedio
Regla 5.4	Se cuenta con medidas legislativas y reglamentarias necesarias para que las víctimas de violencia contra las mujeres necesitadas de protección, con independencia de su condición o de su lugar de residencia, no puedan ser devueltas en circunstancia alguna a un país en el que su vida pudiera estar en peligro o el que pudieran ser víctimas de tortura o de otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.	100%
Regla 5.5	Se considera que las mujeres pertenecientes a pueblos originarios son, en muchos contextos y regiones, un objeto principal de violencia feminicida. Por ello, se adoptan todas las medidas específicamente necesarias para investigar la desaparición y las muertes de mujeres cuando existan evidencias o sospechas fundadas de feminicidio contra mujeres pertenecientes a esos colectivos.	100%
Regla 5.6	Se da capacitación especializada al personal para que conozcan adecuadamente sus lenguas y sus prácticas culturales correspondientes.	100%

Fuente: CNDH.

Regla Sexta: Derecho de acceso a la justicia de las víctimas y a un proceso debido.

Tabla. Promedio de autoevaluación en sexta regla para la investigación en México durante el 2016.

Regla	Indicadores	Promedio
Regla 6.1	Se cuenta con centros de atención especial a víctimas, familiares y otras víctimas indirectas y testigos, en casos de violencia extrema contra mujeres.	100%
Regla 6.2	Estos centros prestan atención multidimensional de carácter social, médico, psicológico y jurídico.	100%
Regla 6.3	Estos centros garantizan la participación de las víctimas y de sus familiares en el procedimiento, desde el primer momento de las investigaciones y a lo largo de todo el proceso.	100%
Regla 6.4	La asistencia en todas sus formas se adecua a las características sociales de las mujeres víctimas de violencia o protegidas, en particular si pertenecen a grupos de atención prioritaria.	100%
Regla 6.5	La víctima sobreviviente o, en su caso, los familiares de la víctima tienen derecho a asistencia legal gratuita, lo que les permite contar con información puntual y suficiente de todas las diligencias en las que hayan de participar a lo largo del procedimiento.	100%
Regla 6.6	La asistencia legal comprende cualquier acción necesaria para garantizar el mejor ejercicio de todos los derechos procesales de las víctimas y la defensa de sus derechos a la obtención de la reparación integral.	100%
Regla 6.7	La asistencia legal se ofrece en cualquier diligencia relacionada con la actividad del Ministerio Público, las prácticas forenses y la actividad de los Juzgados y Tribunales intervinientes. Al respecto, se tiene particularmente en cuenta los principios y las directrices de las Naciones Unidas sobre el acceso a la asistencia judicial en los Sistemas de justicia penal de 27 de abril de 2012 (Naciones Unidas, E/CN.15/2012/L14/Rev.1).	100%
Regla 6.8	Asumida la competencia judicial, se da seguimiento al proceso hasta su finalización, adoptándose en todo caso la aplicación y el control de las medidas de seguridad y protección de víctimas, testigos y familiares.	100%
Regla 6.9	El crimen de feminicidio siempre es investigado de oficio, y la retirada de una denuncia por una presunta víctima no es un elemento determinante para archivar el proceso.	100%

Fuente: CNDH.

Regla Séptima: Deber de crear registros y elaborar estadísticas e indicadores de violencia contra las mujeres y de su sometimiento a la Administración de Justicia, para ser aplicados en políticas públicas.

Tabla. Promedio de autoevaluación en séptima regla para la investigación en México durante el 2016.

Reglas	Indicadores	Promedio
Regla 7.1	Se elabora información estadística que permite conocer el número de denuncias de feminicidios presentadas ante las autoridades, cuántas han dado lugar a decisiones judiciales.	100%
Regla 7.2	Se publica información completa y detallada sobre el número de juzgados especializados, número de asuntos recibidos, tutela judicial efectiva, aplicación del marco jurídico nacional e internacional sobre violencia contra las mujeres en la práctica judicial con perspectiva de género, utilización de la teoría del delito con enfoque de género, número de personas procesadas y número de sentencias dictadas.	100%
Regla 7.3	Se establecen líneas estratégicas que contemplan mecanismos e indicadores de monitoreo y valoración en relación con la actuación del sistema de administración de justicia en casos de procesos por hechos de violencia de género y feminicidio y en particular con el respeto del derecho de acceso a la justicia y del derecho a un proceso debido.	100%
Regla 7.4	Se cuenta con indicadores para medir la capacitación en la materia de los operadores del sistema de justicia.	100%
Regla 7.5	Se tiene información estadística sobre las principales características de estos crímenes en el Estado, así como indicadores, elaborados sobre la base de la información estadística relevante, con la voluntad de tener en cuenta los resultados periódicos, para adoptar las políticas públicas en materia de prevención, sanción y reparación de los feminicidios.	100%
Regla 7.6	La disponibilidad, recopilación y difusión de la información sensible sobre la violencia de género y el funcionamiento de los órganos de investigación, control y enjuiciamiento de la misma, cumplen con parámetros aceptables de transparencia y rendición de cuentas.	100%

Fuente: CNDH.

Regla Octava: Exigencia de actuación conjunta y coordinada de todos los participantes en el procedimiento investigador

Tabla. Promedio de autoevaluación en octava regla para la investigación en México durante el 2016.

Reglas	Indicadores	Promedio
Regla 8.1	En el desarrollo y culminación del proceso de investigación de feminicidios se propicia y establece los medios para el desarrollo de una acción conjunta y coordinada entre las organizaciones de víctimas, las de la sociedad civil, las entidades del gobierno, de la justicia nacional, organizaciones inter gubernamentales y las instancias académicas y profesionales tanto públicas como privadas.	100%
Regla 8.2	Las organizaciones de víctimas y familiares organizaciones de la sociedad civil especializadas en violencia contra las mujeres, dirigen sus denuncias, estadísticas y la información que poseen, a los órganos de investigación competente judicial y a los organismos nacionales e internacionales previstos para la protección de la violencia contra la mujer.	100%

Fuente: CNDH.

Regla Novena: Establecimiento de pautas y recomendaciones para el tratamiento de información por los medios de comunicación en las investigaciones de feminicidio.

Tabla. Promedio de autoevaluación en novena regla para la investigación en México durante el 2016.

Reglas	Indicadores	Promedio
Regla 9.1	Las autoridades públicas establecen alianzas con medios de comunicación, nacionales e internacionales, para dar a conocer los procesos de búsqueda de mujeres desaparecidas y así facilitar la localización de las víctimas.	100%
Regla 9.2	En particular se siguen políticas de sensibilización y cooperación por medio de acuerdos y alianzas con los medios de comunicación para dar a la publicidad la información sobre los casos de feminicidio que se producen en el Estado y en áreas locales.	100%
Regla 9.3	Los profesionales de los medios de comunicación comprometidos en la investigación e información sobre casos de feminicidio son objeto de medidas especialísimas de protección pública.	100%
Regla 9.4	Estas medidas aplican también para sus familiares y otras personas próximas a ellos, habida cuenta de los grandes riesgos personales y las violencias de que son objeto en la práctica.	100%
Regla 9.5	Se da el tratamiento a la violencia de género no como suceso, sino como un problema social.	100%
Regla 9.6	No se publican fotos ni detalles morbosos.	100%
Regla 9.7	Nunca se buscan justificaciones o "motivos", como los referidos al alcohol, drogas o discusiones, entre otros muchos.	100%

Reglas	Indicadores	Promedio
Regla 9.8	La causa de la violencia de género es el control y el dominio que determinados hombres ejercen contra las mujeres. Se ofrecen opiniones de personas expertas en la materia, se priorizan las fuentes policiales y de investigación y nunca se recogen opiniones positivas sobre el agresor.	100%

Fuente: CNDH.

Regla décima: Exigencia de cooperación interinstitucional eficaz.

Tabla. Promedio de autoevaluación en décima regla para la investigación en México durante el 2016.

Regla	Indicadores	Promedio
Regla 10.1	Se procura el establecimiento, por vía intergubernamental e interinstitucional, de mecanismos y procedimientos de información sobre la comisión de feminicidios en los respectivos ámbitos de jurisdicción.	100%
Regla 10.2	Se coopera de forma intergubernamental e interinstitucional, para la adopción de pautas, directrices y reglas comunes de actuación frente a los crímenes de feminicidio. En particular para superar obstáculos legales, institucionales o de infraestructura que dificulten las investigaciones en beneficio de las víctimas y sus familiares.	100%
Regla 10.3	Sin perjuicio de su plena libertad de adopción de medidas para la erradicación completa del feminicidio y la eliminación de la impunidad de sus responsables, el Estado procura adoptar reglas comunes, de carácter mínimo, que constituyan un marco nacional compartido de referencia para la acción conjunta frente a los crímenes de violencia extrema contra las mujeres.	100%
Regla 10.4	Se coopera con la Federación para lograr que los crímenes de violencia extrema contra las mujeres sean sancionados con penas adecuadas a la gravedad de los actos cometidos y que la posible responsabilidad penal por su tentativa o consumación no prescriba y se haga en plazos de duración adecuados a su gravedad.	100%

Fuente: CNDH.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
PUEBLA

418

Tarjeta No. OCS/TPO/0200/19.

Cuatro Veces Heroica Puebla de Z., a 14 de marzo de 2019.

CC. SUBSECRETARIOS, DIRECTORES GENERALES Y OFICIAL MAYOR
P R E S E N T E

Con un cordial saludo le envío para su atención el oficio SGG/SPDDH/096-16/2019, signado por el C. Luis Armando Soriano Peregrina, Subsecretario de Prevención del Delito y Derechos Humanos, donde solicita se difunda entre todo el personal de esta Dependencia los sitios electrónicos en donde puedan ser consultados diversos estudios que tienen por objeto contribuir a que las autoridades cumplan con la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas, particularmente mujeres y niñas. (4 anexos).

Sin otro particular, agradezco de antemano su atención.

A T E N T A M E N T E
OFICINA DEL C. SECRETARIO
JEFA DE OFICINA

GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLA
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
OFICINA DEL C. SECRETARIO
SEP 1.0.2

C. PILAR T. LOZADA ENRÍQUEZ

S. E. P.
0001522
RECIBIDO
15 MAR 2019
13:44 HRS
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

C.c.p. Archivo.

M'AMRB/PLE/zhe

Recibí copia
Lupita 15 Mar 19

EN-230/2019

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

PRESIDENCIA

Oficio No. CVG/060/2019

Asunto: Se notifica diversos estudios.

Ciudad de México, a 15 de febrero de 2019.

MTRO. GUILLEMO PACHECO PULIDO
GOBERNADOR INTERINO DEL ESTADO
DE PUEBLA
P R E S E N T E

Distinguido Gobernador:

Garantizar los derechos humanos de las mujeres es uno de los retos más importantes que enfrenta el Estado Mexicano en la actualidad, por lo que, con la finalidad de contribuir a dicho propósito, y derivado de la atribución que tiene encomendada este Organismo Constitucional Autónomo, referente a la observancia de la Política Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres, de conformidad con lo que establecen los artículos 6, fracción XIV Bis de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 22 y 46 de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, y 59 del Reglamento Interno de la CNDH, damos a conocer a usted los siguientes estudios:

- *"Las órdenes de protección y el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia (Panorama nacional 2018)"* consultable en: http://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Publicaciones/OPDMVLV.pdf. En este documento se identifican los principales retos en la legislación sobre las órdenes de protección, y las dificultades que se advierten para que la seguridad, la integridad y la vida de las mujeres víctimas de violencia pueda ser protegida.

- *"Diagnóstico de Corresponsabilidad del Estado Mexicano en el Trabajo del Ciudadano"* disponible en: http://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Publicaciones/DCEMTC.pdf. El objetivo del presente estudio fue identificar las bases económicas y presupuestales de la corresponsabilidad del Estado mexicano en el trabajo de cuidado, partiendo de que en México 34.6% de la población es dependiente de cuidado.

- *"Diagnóstico Nacional de Acceso a la Justicia y Violencia Feminicida en México, 2016"* disponible en: http://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Publicaciones/DAJVF.pdf. Documento en el que se aborda cómo se registran e investigan las muertes violentas de mujeres, poniendo particular énfasis en el homicidio doloso de mujeres, y en el feminicidio. La información se obtuvo a través de dos cuestionarios que se enviaron a las procuradurías y fiscalías de todo el país.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Esperamos que estos estudios contribuyan a que todas las autoridades en el ámbito de sus respectivas competencias, cumplan cabalmente con la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de todas las personas, particularmente de las mujeres y niñas.

Sin más por el momento, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

EL PRESIDENTE

MTRO. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ