



Ciudad de México a 20 de febrero de 2018
Asunto: Voto Razonado

Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres
Secretaría Técnica del Grupo de Trabajo para el Estudio y Análisis de la Solicitud de Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en el estado de Jalisco

Presente

En atención al **DICTAMEN SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS PROPUESTAS CONTENIDAS EN LAS CONCLUSIONES DEL INFORME EMITIDO POR EL GRUPO DE TRABAJO CONFORMADO PARA ATENDER LA SOLICITUD DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES EN EL ESTADO DE JALISCO**, analizado el 15 de febrero del año en curso, la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, como integrante del Grupo de Trabajo y con fundamento en el artículo 36 Ter; del *Reglamento de la Ley General de Acceso de la Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, emite el presente **Voto Razonado**, conformado por información sobre el contexto de violencia contra las mujeres en la entidad, y con los elementos analizados de las acciones reportadas por la entidad, en el marco del informe del grupo de trabajo.

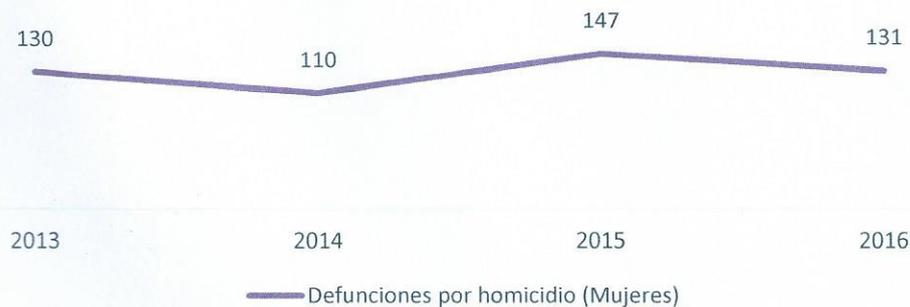
I. Sobre el contexto de violencia contra las mujeres en la entidad:

De acuerdo con la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), la violencia feminicida se entiende como “[...] la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado y puede culminar en el homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres” (Artículo 21).

Entre la información disponible para aproximarnos a caracterizar el contexto de violencia feminicida en la entidad, se retoman datos que dan cuenta de homicidios de mujeres, de feminicidios, pero también de los tipos y modalidades de violencia que las mujeres refieren haber vivido. Se considera que esta información es de utilidad para describir las expresiones de la violencia contra las mujeres, que configuran el contexto de violencia feminicida en Jalisco.

En primer lugar, conforme a las Estadísticas vitales de Mortalidad del INEGI, las defunciones por homicidio de mujeres en el estado de Jalisco han variado a través de los años. De 2012 a 2014 presentaron un descenso, mientras que en 2015 aumentaron como se observa en el siguiente gráfico:

Defunciones por homicidio de mujeres en Jalisco



Fuente: CNDH con información de las *Estadísticas vitales de mortalidad*, INEGI.

Por otra parte, de acuerdo con la información presentada por ONU Mujeres, la tasa de Defunciones Femeninas con Presunción de Homicidio (DFPH) en Jalisco ha aumentado en los registros de 2014 a 2016, por lo que la tasa de DFPH pasó de 2.7 a 3.2.

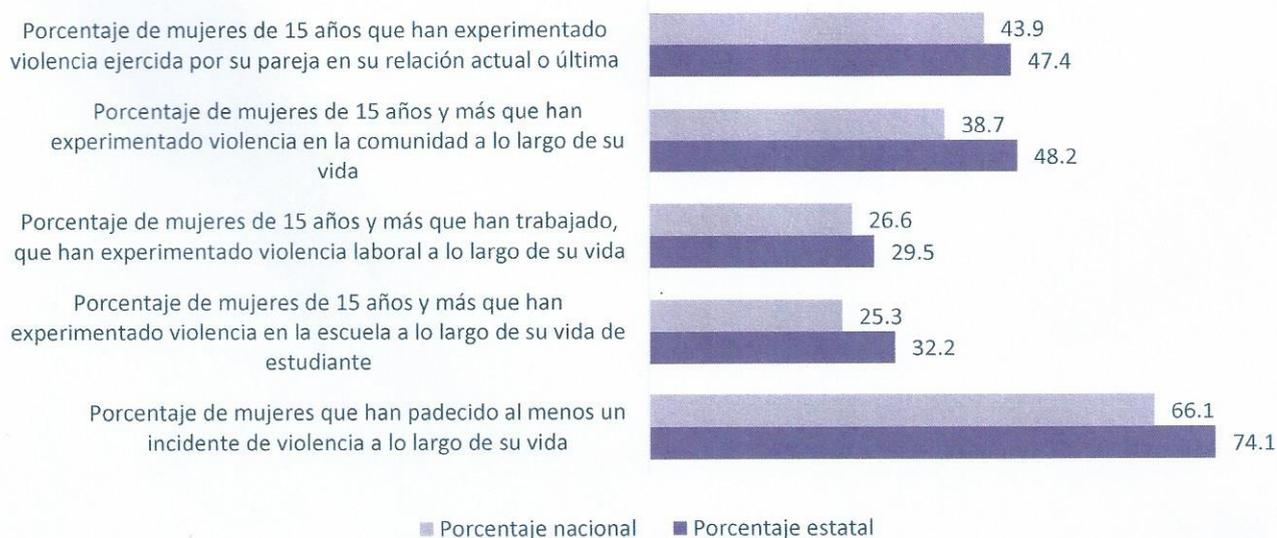
Defunciones femeninas con presunción de homicidio en Jalisco, durante 2014 y 2016

	2014		2016	
	Nacional	Jalisco	Nacional	Jalisco
Número de DFPH	2,289	106	2,746	129
Tasa de DFPH (por 100, 000 mujeres)	3.7	2.7	4.4	3.2

Fuente: CNDH con información de ONU Mujeres, *et. al.*, *La violencia feminicida en México, aproximaciones y tendencias 1985-2014*, 2015; y de ONU Mujeres, *et. al.* *La violencia feminicida en México, Aproximaciones y tendencias 1985-2016*, 2017.

Por otra parte, respecto a la percepción de violencia en contra de las mujeres, de acuerdo con la *ENDIREH 2016*, y como se muestra en la siguiente gráfica, el porcentaje de mujeres que han padecido violencia en la entidad es mayor que el promedio nacional. Misma tendencia se presenta en los porcentajes de mujeres que han padecido violencia en diversos ámbitos, siendo la violencia en la comunidad la que se encuentra en mayor proporción.

Porcentaje de mujeres que han padecido de violencia a lo largo de su vida en distintos ámbitos en el estado de Jalisco



Fuente: CNDH, con información de la *ENDIREH 2016*, disponible en:

http://internet.contenidos.incgi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/promo/endireh2016_presentacion_ejecutiva.pdf, fecha de consulta: 12 de septiembre de 2017.

Por otra parte, en cuanto a la información con la que se cuenta sobre el contexto de violencia feminicida, remitida por la entidad, permite apreciar que el número de averiguaciones previas y/o carpetas de investigación iniciadas por feminicidio descendió de 2015 a 2016, aunque el número de carpetas por homicidios aumentó. En este sentido, no se puede identificar si ocurren menos feminicidios en la entidad, o si la investigación ministerial no permite dimensionar esta dimensión del problema.

Cuadro 1. Averiguaciones previas y/o carpetas de investigación iniciadas por los delitos donde se involucra una y/o más víctima mujer

Delitos	2015	2016	2017*
Abuso sexual infantil	1,369	2,344	654
Feminicidio	62	48	4
Homicidio doloso	58	72	33
Lesiones dolosas	3,795	4,232	1,602
Parricidio	9	4	5
Violación	287	370	149
Violencia intrafamiliar	6,924	9,707	2,548

*Cifras preliminares a abril de 2017.

Fuente: elaboración del grupo de trabajo con datos de la entidad.

Otro elemento preocupante respecto al contexto, tiene que ver con el número de casos archivados o judicializados, lo cual muestra cifras que podrían traducirse en obstáculos para el acceso a la justicia.

Cuadro 2. Averiguaciones previas y/o carpetas de investigación archivadas, judicializadas o consignadas, por año

Estatus averiguaciones previas	2015	2016	2017*
Archivadas	316	7,992	3,664
Judicializadas o consignadas	94	632	158

*Información con corte al 30 de septiembre de 2017.
Fuente: elaboración del grupo de trabajo con datos de la entidad.

Finalmente, respecto a la proporción de casos en los que se ha dictado sentencia, se identifica que el porcentaje es bajo, lo cual podría tener implicaciones en cuanto a la tolerancia e impunidad social y del Estado frente al problema de la violencia contra las mujeres.

Cuadro 3. Resoluciones en materia penal, civil, familiar, mercantil, especializados en procedimiento oral mercantil, justicia integral para adolescentes, de control y juicio oral, especializados en ejecución de penas y mixtos.

	2015	2016	2017*
Total de resoluciones	59,305	57,200	18,231
Total de resoluciones donde existió violencia hacia la mujer	1,793	1,812	1,187
% respecto al total.	3.02%	3.16%	6.5%

*Información con corte al mes de julio de 2017.
Fuente: elaboración del grupo de trabajo con datos de la entidad.

Lo anterior, da cuenta de elementos contextuales que requieren acciones para promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, para lo cual se reconoce al procedimiento de AVGM como un medio para agilizar las acciones y consecución de objetivos al respecto.

II. Sobre el cumplimiento de las recomendaciones del grupo de trabajo

Una vez concluidos los seis meses, que prevé la ley de la materia sobre la AVGM, para que Jalisco diera cumplimiento a las recomendaciones del grupo de trabajo, se llevó a cabo la revisión de las acciones, teniendo en cuenta los indicadores considerados por el Grupo de Trabajo, del cual la Comisión Nacional de los Derechos Humanos formó parte.

En el marco de la discusión de los avances por parte del grupo de trabajo y con base en una versión preliminar del dictamen, la mayoría de las y los integrantes del grupo decidieron otorgar una prórroga a la entidad de tres meses. Al respecto, la CNDH no compartió la determinación de otorgar una prórroga de tres meses a la entidad para el cumplimiento de las acciones porque es una medida no prevista ni en la ley, ni en el Reglamento de la LGAMVLV. Adicional a lo anterior, se considera que es preciso llevar a cabo el análisis de las acciones implementadas, teniendo en cuenta tanto los esfuerzos de la entidad, como las tareas que aún quedan pendientes y que pueden derivar en afectaciones a los derechos humanos de las mujeres.

Con base en lo señalado, y teniendo en cuenta el contexto de la violencia feminicida en la entidad, la CNDH considera necesaria la **Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en Jalisco** porque es una medida que hace posible continuar con los esfuerzos emprendidos a raíz de la solicitud de Alerta de Violencia de Género en la entidad, y coadyuva a agilizar la agenda que busca que los estados cumplan con la obligación constitucional de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las mujeres, poniendo especial énfasis en la agenda relacionada con la violencia contra las mujeres.

Para la CNDH es de fundamental importancia analizar el cumplimiento de las conclusiones del Grupo de Trabajo, enmarcadas en las obligaciones del Estado para erradicar la violencia feminicida contra las mujeres, referidas en los artículos 1º y 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que, en la parte que interesan señalan: "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 y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. Y agrega el artículo 4 constitucional que el varón y la mujer son iguales ante la ley.

Asimismo, es preciso tener en cuenta lo señalado por la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, en sus artículos 1 y 2, como a continuación se cita:

ARTÍCULO 1.- La presente ley tiene por objeto establecer la coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal 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.

Las disposiciones de esta ley son de orden público, interés social y de observancia general en la República Mexicana.

ARTÍCULO 2.- La Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias expedirán las normas legales y tomarán las medidas presupuestales y administrativas correspondientes, para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, de conformidad con

los Tratados Internacionales en Materia de Derechos Humanos de las Mujeres, ratificados por el Estado mexicano.

Así, el **derecho humano de la mujer a una vida libre de violencia y discriminación** deriva expresamente de las obligaciones del Estado de conformidad con los artículos 1° y 4°, párrafo primero, constitucionales y en su fuente convencional en los artículos 2, 6 y 7 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, así como en el artículo 16 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación en contra de la Mujer. Dichos instrumentos reconocen la igualdad de la mujer ante la ley y el deber de toda autoridad de evitar el trato discriminatorio por motivos de género.

En razón de lo anterior, a continuación, se exponen las principales preocupaciones de la CNDH, que llevaron a votar en contra de la decisión de la mayoría del Grupo de Trabajo, en torno al cumplimiento de las medidas y a la consideración sobre la prórroga de tres meses para la entidad.

La CNDH **considera que existen los elementos suficientes para una declaratoria de alerta de género, derivado del cumplimiento parcial a las medidas y del incumplimiento en algunas otras, comprometiendo** con ello las obligaciones que tienen todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, de tomar medidas concretas e integrales para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, tales como las recomendadas por el grupo de trabajo.

Sobre la obligación de promover

La obligación de **promover** el respeto y pleno ejercicio de los derechos humanos de las mujeres no debe quedar limitada a la generación de campañas para la población en general, sino tratar de incidir en la estructura social para crear una verdadera sensibilización y cambio cultural sobre la violencia de género ejercida contra las mujeres. En este mismo sentido es necesario que dentro de las instituciones se generen acciones de corto, mediano y largo plazo orientados a promover la no violencia contra las mujeres, en el marco de los Derechos Humanos, y atendiendo a la pertinencia cultural.

Una de las propuestas del Grupo de Trabajo, enmarcada en la obligación del Estado de promover los derechos humanos de las mujeres, está relacionada con la quinta conclusión del *INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO CONFIRMADO PARA ATENDER LA SOLICITUD AVGM/09/2016 DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO*

*CONTRA LAS MUJERES EN EL ESTADO DE JALISCO*¹, la cual hace referencia al diseño e implementación de **campañas permanentes** relativas al derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

La entidad informó que diseñó la estrategia de difusión para, por un lado, hacer referencia a “Que no te marque la violencia”, con el fin de resaltar los efectos que ocasiona la violencia en distintos ámbitos; y, por otra parte, se encuentra la vertiente orientada a “Expulsemos el acoso”. Respecto a la fase de ejecución se señaló que se llevaron a cabo diversas reuniones de trabajo, sin embargo, no se especifica en qué consistió la implementación de la campaña, y tampoco remite información sobre la metodología de evaluación para las mismas.

Sobre la obligación de respetar

La obligación de **respeto** del Estado a los derechos humanos, comprende las acciones dirigidas al cumplimiento de las atribuciones que le son conferidas, en el marco de no obstaculizar o restringir los derechos de las mujeres. La aquiescencia del Estado ante situaciones que produzcan un contexto de violencia feminicida², implica un incumplimiento de su deber de respetar el derechos de las mujeres a una vida libre de violencia.

Asimismo, la obligación de respetar los derechos humanos consiste en no violar estos derechos a través de acciones u omisiones mediadas por estereotipos de género, prejuicios o prácticas que vayan en detrimento de la dignidad de las mujeres, o que las invisibilicen como sujetos de derechos.

Esta obligación implica, del mismo modo, que los Estados se abstengan de elaborar leyes, políticas y programas que discriminen directa o indirectamente a las mujeres, y que les impidan el disfrute de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

En razón de lo anterior, preocupa a la CNDH lo relacionado con la tercera conclusión, en torno a la NOM-046. Al respecto, si bien la entidad remitió información sobre personal capacitado, y se elaboró un programa para la interrupción legal del embarazo a través del cual se espera fijar los criterios para la interrupción considerando los supuestos tanto de la NOM-046 como del Código Penal de la entidad, la principal

¹ Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/200934/Informe_AVGM_Jalisco_notificaci_n.pdf (consultado el 05 de marzo de 2018).

² Entendiendo por ésta “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”. Artículo 21 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV_171215.pdf (consultado el 25 de enero de 2017).



preocupación de la CNDH radica en qué personal médico basará su actuación en este programa, cuando el número de no objetores de conciencia en la entidad es de nueve personas. Este dato se reportó en cumplimiento al indicador ix de la tercera conclusión, y sin embargo, no se presentó una estrategia específica para atender este problema.

Se considera que contar con nueve médicos no objetores de conciencia en la entidad, reportados oficialmente por el gobierno, constituye un dato alarmante, en tanto que compromete el respeto al derecho de las mujeres a decidir sobre su cuerpo en los marcos de la NOM-046 y del Código Penal.

Adicional a lo anterior, se considera indispensable consolidar la estrategia de sensibilización y capacitación del personal del sector salud, con el fin de que lleven a cabo sus funciones en estricto apego a los derechos humanos de las mujeres y con perspectiva de género.

Asimismo, es indispensable que se difunda con claridad en qué casos las niñas y mujeres jaliscienses pueden acceder a la interrupción legal del embarazo, cuáles son sus derechos y a dónde pueden acudir en caso de que se identifique renuencia o negativa por parte del personal de las instituciones de salud. Para ello, es indispensable no sólo contar con material de difusión libre de estereotipos y prejuicios, sino también con una estrategia de difusión que asegure que las niñas y mujeres de Jalisco contarán con información oportuna y de calidad para solicitar la interrupción legal del embarazo.

Por otra parte, en relación con el **Modelo Único de Atención a las Mujeres Víctimas de Violencia, contenido en la octava conclusión**, se considera de vital importancia su aplicación a nivel municipal, esto para que el respeto de los derechos de las mujeres, no esté sujeto al lugar de residencia. Del mismo modo, para la aplicación del Modelo, resulta fundamental que en los municipios se capacite oportunamente al personal, y que se cuente con información clara y precisa de cuál es la ruta a seguir para garantizar que el Modelo se cumpla a cabalidad, y con ello se garantice una actuación oportuna, sensible al problema de la violencia contra las mujeres y que el personal de las instancias de atención de las mujeres lleve a cabo su trabajo con perspectiva de género y derechos humanos.

Finalmente, en el marco del respeto a los derechos humanos de las mujeres, se considera de fundamental importancia la protección y el reconocimiento formal de sus derechos. Como parte de la **décimo segunda conclusión, el grupo de trabajo**

solicitó derogar del Código Penal el tipo penal de abuso sexual infantil, así como tipificar el delito de violación a personas menores de edad.

Al respecto, si bien se reportó que se presentaron las iniciativas correspondientes por parte del Poder Ejecutivo, éstas aún no son aprobadas en el Congreso. Al respecto, la CNDH manifiesta su preocupación por la desprotección en que se deja a las niñas y niños víctimas de violencia sexual, y la dificultad ello podría representar para la investigación e impartición de justicia.

Sobre la obligación de proteger

Otro de los deberes del estado para garantizar a las mujeres el derecho a una vida libre de violencia consiste en la obligación de salvaguardarlas. Este deber requiere que “los Estados partes protejan a la mujer contra la discriminación por parte de actores privados y adopten medidas directamente orientadas a eliminar las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que alimenten los prejuicios y perpetúen la noción de inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos y los roles estereotipados de los hombres y las mujeres”³.

El derecho de la mujer a una vida libre de discriminación y de violencia se traduce en la obligación de toda autoridad de actuar con perspectiva de género, lo cual pretende combatir argumentos estereotipados e indiferentes para el pleno y efectivo ejercicio del derecho a la igualdad.

La conclusión séptima que se enmarca en esta obligación, tiene que ver con las órdenes de protección. A este respecto, en la información remitida por la entidad federativa se observa que no se dio continuidad a la integración de mesas de trabajo de expertas y expertos para revisar la implementación de las órdenes de protección, con base en el nuevo sistema de justicia penal.

Asimismo, se considera un elemento relevante fortalecer la capacitación en materia de órdenes de protección en todas las instituciones que se encargan de su emisión, considerando el nivel municipal, con el fin de garantizar que su emisión obedece a criterios claros, que se lleva a cabo la evaluación del riesgo pertinente, y que se registran y da seguimiento. Esta capacitación debe ser evaluada, considerando lo relevante que es impactar de forma positiva en la emisión oportuna de las órdenes de protección.

³ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Proyecto de Recomendación general N° 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, Párr. 9. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8338.pdf?view=1> (consultado el 7 de julio de 2017).

La emisión de órdenes de protección tiene por objetivo prevenir que la violencia contra las mujeres escale, por lo tanto, se debe evitar a toda costa que su solicitud y emisión tenga consecuencias tales como la privación de la vida, a raíz de una ausente o inadecuada valoración del riesgo, o de negligencias en su seguimiento.

Asimismo, es indispensable difundir qué son las órdenes de protección, teniendo en cuenta cuáles son los datos que se tienen sobre el problema de la violencia contra las mujeres, es decir, llegando a aquellas que en particular podrían requerir una orden de protección.

Sobre la obligación de garantizar

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la obligación de garantizar los derechos humanos puede ser cumplida de diferentes maneras, dependiendo del derecho que sea tutelado y sus necesidades de protección. Es así que esta obligación comprende no sólo el evitar que los agentes estatales comenten violaciones, sino conlleva el deber de “prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación”⁴.

De tal manera, el deber del Estado de prevenir las posibles violaciones a los derechos de las mujeres debe de abarcar medidas integrales para cumplir con la debida diligencia, la cual comprende contar con una legislación adecuada, su aplicación efectiva y realizar políticas de prevención que permitan hacer visible la violencia contra las mujeres.

Asimismo, este deber incluye el considerar los factores de riesgo que puedan amenazar los derechos de las mujeres y el fortalecimiento institucional para su oportuna respuesta⁵, así como llevar a cabo acciones positivas que permitan prevenir la violación de los derechos de mujeres en situación de vulnerabilidad, ya sea derivada de una condición personal (como personas con discapacidad) o de una situación particular (como que se encuentren en situación de pobreza o sean migrantes).

⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*, párr. 174. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_esp.pdf (consultado el 25 de enero de 2017).

⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso González y otras ("campo algodonero") vs. México*, párr. 284. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf (consultado el 25 de enero de 2017).

Al respecto, la Corte Interamericana ha destacado que en los casos de violencia contra las mujeres, las autoridades estatales deben adoptar medidas integrales para cumplir con la debida diligencia⁶. Estas medidas incluyen un adecuado marco jurídico de protección, una aplicación efectiva del mismo y políticas de prevención y prácticas para actuar eficazmente ante las denuncias. Incumplir con esa obligación desde los órganos investigadores y los impartidores de justicia, puede condicionar el acceso a la justicia de las mujeres por invisibilizar su situación particular.

Tal criterio también se encuentra previsto en la *Recomendación General N° 19* del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), en la cual se establece que “En virtud del derecho internacional y de pactos específicos de derechos humanos, los Estados también pueden ser responsables de actos privados si no adoptan medidas con la diligencia debida para impedir la violación de los derechos o para investigar y castigar los actos de violencia e indemnizar a las víctimas”⁷.

En el marco de esta obligación, se encuentra la investigación y sanción de la violencia feminicida. El grupo de trabajo planteó sobre este respecto diversas conclusiones, y transcurridos los seis meses que prevé el Reglamento, se analizó el grado de cumplimiento de las acciones emprendidas por la entidad.

En lo relacionado con la **primera conclusión del grupo de trabajo**, que refiere al **reporte de número de casos de violencia contra las mujeres denunciados** desagregados por características socio-demográficas de las víctimas, de los presuntos agresores y del tipo de violencia, se reporta información sobre averiguaciones previas de 2015 a abril de 2017, por tipo de delito. Sin detrimento de lo anterior, preocupa la falta de desagregación de la información, en los términos solicitados, así como la posibilidad de que las cifras se reporten de manera permanente, lo que implicaría el registro y la captura continua y adecuada de las averiguaciones previas o carpetas de investigación iniciadas.

Como parte de la primera conclusión, el grupo de trabajo planteó la necesidad de establecer **un grupo de especialistas para la revisión de los casos de muertes violentas de mujeres** en la entidad, el cual debería elaborar un documento diagnóstico que señalara las deficiencias, diligencias y procedimientos faltantes. En

⁶ Cfr. Corte IDH. Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009, párr. 258.

⁷ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. *Recomendación General N° 19*. Disponible en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-sp.htm#recom19> (consultado el 25 de enero de 2017).

relación a esto, si bien se conformó un grupo para la revisión de los casos de muertes violentas en los primeros meses del procedimiento, los resultados obtenidos no correspondieron con el objetivo de su conformación, en tanto que como producto del trabajo se ofreció un documento que daba cuenta de elementos descriptivos de las carpetas de investigación, y no estaba orientado a señalar las falencias en la investigación ministerial. A este respecto, si bien se tiene conocimiento de que se contrató a un especialista para coordinar los trabajos relacionados con esta conclusión, no se remitió la metodología que se implementaría para volver a elaborar el diagnóstico.

De igual forma, en el marco de la primera conclusión, el grupo solicitó la conformación de una **Unidad de Contexto** que tuviera como fin fortalecer la investigación de la muerte violenta de mujeres, lo cual debería implicar el diseño de un plan de trabajo y una metodología que tuviera en cuenta cómo llevaría a cabo su trabajo esta Unidad. Al respecto, llama la atención que la Unidad se creó como una Dirección General de Análisis y Contexto, y quedó subsumida en la estructura de la Fiscalía Especializada de Personas Desaparecidas. En lo relacionado con el plan de trabajo, destaca que como objetivo del mismo se señala dar cumplimiento a la AVGM, así como dirigir y supervisar las investigaciones para la búsqueda y localización de personas desaparecidas y, en su caso, la identificación forense, así como la investigación y persecución de los delitos relacionados con la desaparición de personas. Es decir, se identifica que los objetivos para la Dirección de Análisis y Contexto si bien estará integrada por personas especialistas, presenta confusión en sus objetivos y se plantea en términos muy generales la metodología a seguir para emprender sus trabajos. Lo anterior, podría significar obstáculos para dar cumplimiento al fin para el cual se solicitó su creación, consistente en fortalecer la investigación de la muerte violenta de mujeres.

Respecto a la búsqueda y localización de mujeres desaparecidas, tema también incluido dentro de la primera conclusión, cabe destacar que se hizo del conocimiento del grupo de trabajo el número de mujeres desaparecidas, localizadas vivas y muertas, así como el lugar donde fueron localizadas, la ocupación y el rango de edad. Al respecto, resulta preocupante que el número de mujeres desaparecidas ha aumentado (aunque en el caso de 2017 sólo se cuenta con información hasta septiembre), y que según los datos reportados en 2017, no se había localizado a 17.3 mujeres (Ver gráfico 1).

Gráfico 1.

Número de mujeres desaparecidas, localizadas con vida, localizadas muertas y sin localizar (2015-2017)



Fuente: Elaboración de CNDH con información del gobierno de Jalisco

Cabe destacar que, con base en la información remitida por la entidad, se observa que un alto porcentaje de las mujeres desaparecidas tienen entre 11 y 20 años de edad, y la mayoría de ellas son estudiantes, como se aprecia a continuación, teniendo en cuenta los datos de 2015 y 2016 (para 2017 únicamente se proporcionó la información total, sin desagregarla):

Gráfico 2.

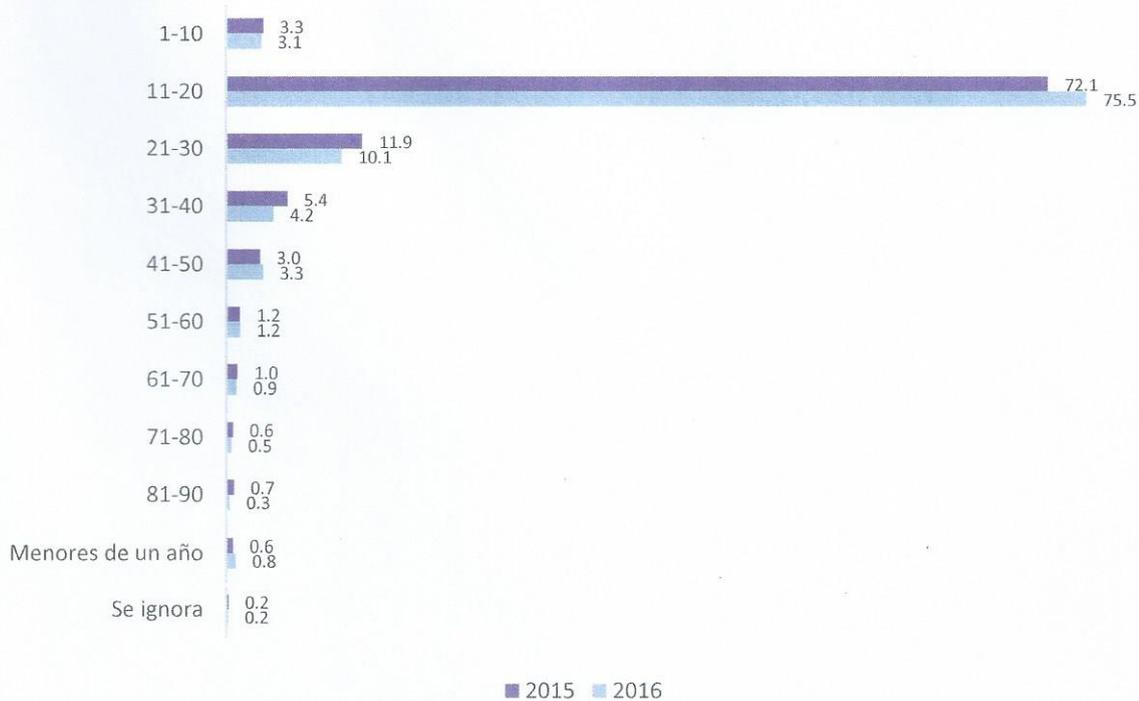
Ocupación de las mujeres desaparecidas en Jalisco (2015-2016)



Fuente: Elaboración de CNDH con información del gobierno de Jalisco

Gráfico 3.

Rango de edad de las mujeres desaparecidas en Jalisco (2015-2016)



Fuente: Elaboración de CNDH con información del gobierno de Jalisco

Frente a este escenario, se tiene conocimiento que, si bien desde 2016 se publicó el Protocolo Alba en la entidad, actualmente se encuentra en revisión, una vez que se analizó y se reportaron algunas deficiencias en el mismo, durante las mesas de trabajo en la entidad. Al respecto, es importante tener en cuenta que ello impacta en la campaña sobre Protocolo Alba y en la capacitación a funcionarias y funcionarios, **pero, sobre todo, tiene repercusiones en la no localización de mujeres.**

Al respecto, la Corte Interamericana de los Derechos Humanos ha establecido que: el Protocolo Alba, debe seguir, entre otros, los parámetros siguientes: 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 personal de la persona desaparecida; 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 niña⁸.

⁸ Cfr. Corte IDH. Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009, párr. 506.

Con independencia de lo anterior, resulta preocupante que no se aporte el dato sobre cuál es el tiempo que tardan en la localización de las mujeres, y que no se especifique qué acciones se están llevando a cabo para la búsqueda de las 183 mujeres no localizadas hasta septiembre de 2017.

Asimismo, llama la atención que a pesar de que los datos podrían sugerir un perfil sobresaliente de mujeres que son desaparecidas, la campaña de difusión que el estado reporta sobre el Protocolo Alba no incluya la diferenciación de la estrategia, en función de a qué población objetivo interesa alertar sobre este problema, sin que ello signifique no informar a la población jalisciense en su conjunto.

Respecto a la cuarta conclusión, relacionada con el **banco estatal de datos**, se tiene conocimiento de que actualmente está operando una versión de prueba, sin embargo, se insta a la entidad a agilizar los trabajos para contar con un banco de estatal alimentado por todas las instituciones que atienden casos de violencia contra las mujeres, de tal modo que se garantice la calidad y la veracidad de la información, así como su continuo registro por parte de personal capacitado para esta actividad. Asimismo, se considera fundamental que la información sea publicada y difundida a través de los sitios electrónicos del gobierno estatal y los gobiernos municipales, como se solicitó por el Grupo de Trabajo.

Otro elemento de preocupación para la CNDH gira en torno a la conclusión sexta, referida al **fortalecimiento del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses (IJCF)**. El 15 de febrero de 2018 en la mesa de trabajo que se llevó a cabo con diversas autoridades de Jalisco, se informó del aumento de presupuesto para dicho instituto, lo cual se considera relevante teniendo en cuenta que el Instituto informó que al no contar con los recursos humanos y financieros suficientes que coadyuven en la elaboración de los dictámenes periciales solicitados en psicología forense, reportan un desfase de atención importante: 1600 casos sin atender. Ante este escenario, se considera fundamental el fortalecimiento de la institución en lo concerniente a su presupuesto, pero también en cuanto a la sensibilización y capacitación del personal: Cabe destacar que efectivamente se reportan algunas actividades de capacitación, sin embargo, estas se observan esporádicas y sin una ruta clara en función de objetivos y metas que tengan en cuenta los perfiles del personal del Instituto.

La sensibilización y capacitación del personal del IJCF se considera un elemento de interés superior, en función de que la respuesta del Instituto a la solicitud de información, por parte del grupo de trabajo, sobre filtros de búsqueda de personas

transgénero, transexual e intersexual, la cual giró en torno a que no cuentan con información al respecto, y señalan lo siguiente:

En el caso de las muertes de personas transgenero no sera posible reportar la estadística, ya que sabemos que es una situación psicológica, que obedece al comportamiento o conducta de la cada persona.

En la actualidad en los reportes semanales que se han enviando no sea tenido un caso o no se pueda dar una certeza de estimación de identificación como hallazgos en las muertes de personas, transexual e intersexual, el cual no estamos exentos de presentar un caso fortuito, es por lo tanto que no contamos con ninguna información al respecto de este indicador, para poder publicar la incidencia epidemiológica y estadística (*sic*).

Lo anterior resulta preocupante, en tanto que el tipo penal de feminicidio en la entidad prevé entre sus supuestos, en el artículo 232-Bis, Fracción VIII, lo siguiente:

CAPITULO X

Feminicidio

Art. 232-Bis. Se impondrán de cuarenta a setenta años de prisión y multa de quinientos a mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, a la persona que cometa el delito de feminicidio.

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 concorra alguna de las siguientes conductas o circunstancias:

[...]

VIII. Cuando el sujeto activo actúe por motivos de homofobia;

[...]

Para la CNDH es fundamental que los estados cumplan a cabalidad su obligación de garantizar la justicia, y se identifica que las posturas explicitadas por parte del IJCF podrían comprometer, en algunos casos, esta obligación.

Finalmente, esta Comisión Nacional señala que el objetivo fundamental de la Alerta de Violencia de Género, definido en el artículo 23 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia es la de “garantizar la seguridad de las mismas, el cese de la violencia en su contra y eliminar las desigualdades producidas por una legislación que agrava sus derechos humanos [...]”.

En concordancia con lo anterior, dentro de los Lineamientos del Grupo de Trabajo para el Estudio y Análisis de la Solicitud de Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en el Estado de Jalisco, se establece en el Lineamiento 2. Principios, numeral 1, que para la interpretación y aplicación de los mismos son

principios: la dignidad humana de las mujeres; la igualdad jurídica y de trato entre las mujeres y los hombres; la no discriminación; la libertad de las mujeres; el principio pro Persona; la universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos; la buena fe; la interpretación conforme; la debida diligencia; el debido proceso y, el acceso efectivo a la justicia.

Para la CNDH la interpretación de los avances de la entidad, debe atenderse teniendo en cuenta los indicadores previamente acordados por el Grupo de Trabajo y el contexto de la entidad. Lo anterior en atención a la complejidad y al dinamismo del contexto social en el que se ejerce la violencia feminicida. Actuar de otra forma implica enviar 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 de las mujeres, así como una persistente desconfianza de éstas en la administración de justicia⁹.

Por todo lo anterior, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera insuficiente el cumplimiento de las medidas propuestas por el Grupo de Trabajo, por lo que, se **pronuncia a favor de que se emita la DECLARATORIA DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO EN CONTRA DE LAS MUJERES EN EL ESTADO DE JALISCO, por parte de la Secretaría de Gobernación.**

Sin otro particular, envío un cordial saludo.

ATENTAMENTE



Lcda. Elsa de Guadalupe Conde Rodríguez
Directora General del Programa de Asuntos de la Mujer y de la Igualdad
entre Mujeres y Hombres

- C.c.p. Eréndira Cruzvillegas Fuentes. Cuarta Visitadora General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Para su conocimiento. Presente.

⁹ Corte IDH. Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009, párr. 400.