

Ciudad de México a 6 de agosto 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 Yucatán

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 YUCATÁN**”, revisado el 31 de julio del año en curso, y con fundamento en el artículo 36, tercer párrafo, fracción III, del *Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, que preside el Licenciado Luis Raúl González Pérez, emite el presente **voto razonado**, con base en las siguientes consideraciones:

De conformidad con el artículo 22 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (en adelante LGAMVLV), la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (en adelante AVGM) es el conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para **enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado**.

De esa manera, las AVGM representan un mecanismo de actuación a través del cual las autoridades públicas buscan cumplir con las obligaciones del Estado respecto del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, atendiendo específicamente, entre otras, a una de las violaciones más graves a este derecho: **la violencia feminicida**.

Sobre este particular, la LGAMVLV en su artículo 21 define a la **violencia feminicida** como “[...] la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar

impunidad social y del Estado, y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres.”

Asimismo, el artículo 23 de la LGAMVLV, señala que el objetivo fundamental de las AVGM es “garantizar la seguridad de las mujeres, a partir del **cese de la violencia en su contra**, y eliminar las desigualdades producidas por una legislación o política pública que vulnere sus derechos humanos”. Con base en lo anterior, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que las Alertas de Violencia de Género contra las Mujeres **deben ser declaradas cuando no se cumpla con el objetivo planteado en la ley, es decir, cuando siga presente un contexto de violencia feminicida que impida el cese de las distintas manifestaciones de violencia en contra de las mujeres.**

Para el caso del procedimiento de solicitud de AVGM en Yucatán, la evaluación de las conclusiones del Informe del Grupo de Trabajo, del cual la Comisión Nacional de los Derechos Humanos formó parte, se realizó con base en la revisión de la implementación de los indicadores establecidos en cada conclusión, sin que ello implicara la generación de una discusión de corte analítico entre todas y todos los integrantes del Grupo de Trabajo, a fin de incorporar a la evaluación elementos de índole contextual y cualitativo que permitieran la generación de un **razonamiento enmarcado no solo en la implementación de acciones sino en la garantía del derecho de las mujeres del estado de Yucatán a una vida libre de violencia, como objetivo final de la solicitud AVGM.**

Considerando también que para la integración y valoración final del dictamen, no se contó con la presencia y participación del total de las integrantes académicas del Grupo de Trabajo, esta Comisión considera que el proceso de dictaminación, lejos de limitarse a valorar en términos técnicos y a partir de un enfoque meramente cuantitativo la implementación o no de acciones que respondan a las conclusiones establecidas en el Informe del Grupo de Trabajo, debe también considerar si los estados cuentan con condiciones mínimas y capacidades institucionales necesarias que permitan a corto, mediano y largo plazo, el cese de la violencia contra las mujeres.

Por otra parte, tal como se señaló en el *Diagnóstico de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como integrante de los Grupos de Trabajo que dan seguimiento a los procedimientos AVGM*:¹

“es necesario que la interpretación de la valoración de los indicadores se haga a la luz del respeto a los derechos humanos de las mujeres, y del cumplimiento de las obligaciones constitucionales del Estado. El objetivo es, evitar que el análisis y evaluación de los avances, durante la dictaminación, se reduzca a una cuestión de sumas y restas.” (p.76)

¹ Documento disponible en <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Diagnostico-AVGM.pdf>

Por lo anterior, la CNDH considera de fundamental importancia analizar la implementación de las conclusiones establecidas por el Grupo de Trabajo, enmarcadas en las obligaciones del Estado para erradicar la violencia feminicida contra las mujeres, referidas en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual implica que “[t]odas 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”; asimismo, atendiendo a lo establecido en el artículo 3 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará)² que establece que “[t]oda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado.”

De este modo, el cumplimiento de tales obligaciones se analiza en relación con los derechos de las mujeres a una vida libre de violencia, a la no discriminación, a la igualdad ante la ley, a la vida, a la integridad personal, a la seguridad personal y al acceso a la justicia, así como con el deber de prevención y debida diligencia de las autoridades.

Adicionalmente la Recomendación general No. 25 de la CEDAW,³ explica la naturaleza de las *medidas especiales de carácter temporal*, estableciendo la interpretación de las mismas a partir de la definición de los siguientes elementos:

1. Temporal: las medidas especiales de carácter temporal **no deben considerarse necesarias para siempre, aun cuando pueda resultar que "temporal" signifique que las medidas se apliquen por un largo período de tiempo.** Las medidas especiales de carácter temporal **deben discontinuarse cuando se hayan logrado los resultados esperados y se hayan mantenido por un período de tiempo.**
2. Especial: El verdadero sentido de "especial" en la formulación del artículo 4, párrafo 1, de la CEDAW es que las **medidas están diseñadas para un fin específico.**
3. Medidas: El término "medidas" abarca una gran variedad de **políticas y prácticas legislativas, ejecutivas, administrativas y otros instrumentos regulatorios**, tales como programas de extensión o apoyo; asignación o reasignación de recursos; tratamiento preferencial; reclutamiento, contratación y promoción selectivos; metas numéricas vinculadas a plazos de tiempo; y sistemas de cuotas.

Siendo importante señalar que las medidas de carácter temporal tienen la finalidad de generar equilibrios para revertir la discriminación, con base en lo establecido por la CEDAW, se considera que las acciones urgentes que los estados implementen

² México depositó su instrumento de Ratificación el 12 de noviembre de 1998.

³ Documento disponible en

[http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20\(Spanish\).pdf](http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20(Spanish).pdf)

para atender los procedimientos AVGM, tienen en efecto, un **carácter de temporalidad que no necesariamente implica que sean levantadas en el corto plazo si aún permanece el contexto de violencia feminicida o no cesan las distintas manifestaciones de violencia contra las mujeres.**

Así, como en el caso de las medidas especiales de carácter temporal, **las acciones en torno a las AVGM deben diseñarse para un fin específico y discontinuarse cuando se hayan logrado los resultados esperados.**

En razón de lo anterior, a continuación, se exponen las principales preocupaciones que llevaron a la CNDH a considerar que aunque se reconoce el trabajo y los avances mostrados por el estado de Yucatán en la implementación de las conclusiones, estos no han sido suficientemente satisfactorios para el cumplimiento del objetivo central de la solicitud AVGM y por ello, emite el presente voto razonado a efecto de solicitar a la Secretaría de Gobernación la declaratoria de alerta de violencia de género.

Sobre la obligación de proteger

El contenido de este deber obliga a los Estados a prevenir toda forma de discriminación y violencia contra la mujer por parte de actores privados, mediante la adopción de medidas *“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”*⁴.

En este sentido, el Grupo de Trabajo consideró en su **octava conclusión** la necesidad de que el estado de Yucatán destinara recursos suficientes a los programas y acciones encaminadas a lograr la igualdad entre mujeres y hombres por parte de los Ayuntamientos y el Ejecutivo Estatal, así como las destinadas a la prevención, atención, investigación, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres. Aunque se identificaron acciones importantes para el cumplimiento de la conclusión, quedó pendiente la institucionalización de mecanismos estatales que permitan no solo mantener, sino incrementar presupuestos con perspectiva de género en años posteriores, así como impulsar las reformas a las leyes de planeación y presupuesto estatales para la transversalización de la perspectiva de género.

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

⁴ 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).

que esta obligación comprende no sólo el evitar que los agentes estatales cometan 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”⁵.

En el caso particular de la violencia contra las mujeres, dicho Tribunal ha hecho especial énfasis en el deber de debida diligencia, establecido en el artículo 7.b de la Convención de Belém do Pará, en torno al cual ha señalado que “los Estados deben adoptar medidas integrales para cumplir con la debida diligencia en casos de violencia contra las mujeres” indicando que “deben contar con un adecuado marco jurídico de protección, con una aplicación efectiva del mismo y con políticas de prevención y prácticas que permitan actuar de una manera eficaz ante las denuncias”⁶. De igual manera respecto al deber específico de prevención, ha señalado que los Estados deben contar con una estrategia de prevención integral para “prevenir los factores de riesgo y a la vez fortalecer las instituciones para que puedan proporcionar una respuesta efectiva a los casos de violencia contra la mujer”⁷.

De tal manera que, el deber del Estado de prevenir las posibles violaciones a los derechos de las mujeres, se relaciona con que dispongan de medidas que garanticen el acceso a la justicia, por ello, para la CNDH es preocupante que las mujeres víctimas de delitos enfrenten dificultades al emprender su búsqueda por la procuración e impartición de justicia, debido entre otras cosas, a problemas de ubicación geográfica de las instancias municipales, y en algunos casos a la falta de sensibilización y capacitación del personal con perspectiva de género y enfoque de los derechos humanos de las mujeres.

En este sentido, el Grupo de Trabajo consideró en su **primera conclusión**, la necesidad de que el estado de Yucatán impartiera de manera continua capacitaciones especializadas en materia de derechos humanos y derechos de las mujeres, con un enfoque de género e interculturalidad, dirigidas a todas las autoridades encargadas de la procuración e impartición de justicia en la entidad. Asimismo, el Grupo de Trabajo manifestó la necesidad de que las capacitaciones se diseñaran con un fuerte componente práctico aplicado a sus funciones, así como a contar con mecanismos de supervisión, evaluación y certificación permanentes que permitieran medir su impacto real. Relacionado con lo anterior, en su **cuarta conclusión**, el Grupo de Trabajo estableció la encomienda de realizar un programa de profesionalización específico en materia de derechos humanos de las niñas y mujeres víctimas del delito y de violaciones a sus derechos humanos, que permitiera

⁵ Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 174.

⁶ Corte IDH. Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 258.

⁷ Corte IDH. Caso Velásquez Paiz y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de noviembre de 2015. Serie C No. 307, párr. 108.

a las y los servidores públicos, fortalecer sus capacidades para brindar adecuadamente sus servicios, previendo esquemas efectivos de sensibilización con miras a evitar posibles actos de revictimización, e incluyendo mecanismos de seguimiento y evaluación para conocer el impacto real de los resultados en el quehacer institucional.

Al respecto, se observó que no se encuentra suficientemente garantizada la continuidad en los trabajos de capacitación y profesionalización iniciados por el estado junto con la incorporación de elementos que permitan verificar su impacto y posible reformulación. Por otro lado, esta Comisión considera que no fueron suficientes las acciones en el diseño e implementación de metodologías de evaluación que permitieran identificar los impactos en la atención de las mujeres víctimas de violencia en todas las instancias encargadas de la atención a mujeres víctimas de violencia que recibieron capacitación y profesionalización.

Para la CNDH, es importante la capacitación constante de las personas que atienden los casos que se investigan actualmente en aras de consolidar que los procesos de atención e investigación de casos de violencia en contra de las mujeres se lleven a cabo con perspectiva de género, esto es, libres de estereotipos de género, sin una visión sesgada y con líneas de investigación adecuadas a los casos de violencia de género⁸. Es indispensable trabajar en la protección integral y la implementación del sistema de atención a víctimas que permita coadyuvar en garantizar un enfoque diferencial y especializado en la atención a las mujeres.

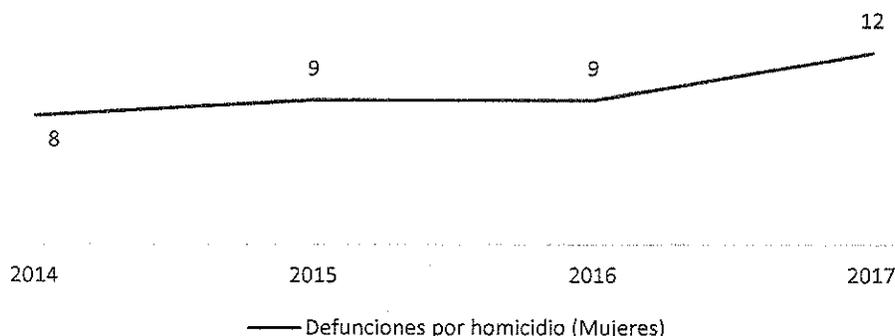
De manera adicional, en la **quinta conclusión**, el Grupo de Trabajo manifestó la necesidad de garantizar la aplicación de la NOM-046, sin embargo, pese a las acciones implementadas por el estado en materia de capacitación, como lo requería la presente conclusión, no se cuenta con material de atención en todos los municipios de la entidad; asimismo, los informes presentados en relación con las personas víctimas de violencia sexual, no incluyeron información suficiente en tanto a que no se desagregaron datos que pudieran dar cuenta del perfil de las víctimas. En este sentido, no se advirtieron mecanismos específicos que garanticen la correcta aplicación de la NOM 046 o advertir la continuidad en los trabajos de capacitación.

Sobre el contexto de violencia feminicida en Yucatán

Conforme a las Estadísticas vitales de mortalidad del INEGI, y como se observa en la siguiente gráfica, se aprecia un aumento sostenido en el número de defunciones por homicidio de mujeres, de 2014 a 2017.

⁸ Véase, por ejemplo: Corte IDH. Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205; Caso Veliz Franco y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de mayo de 2014. Serie C No. 277, y Caso Velásquez Paiz y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de noviembre de 2015. Serie C No. 307.

Defunciones por homicidio de mujeres en Yucatán



Fuente: CNDH con información de las *Estadísticas vitales de mortalidad*, INEGI. Fecha de consulta: 6 de agosto de 2018.

Por otra parte, de acuerdo con ONU Mujeres, y en concordancia con los datos del INEGI, para los años 2014 y 2016 se presentaron las mismas cifras en Defunciones Femeninas con Presunción de Homicidio (DFPH).

Defunciones femeninas con presunción de homicidio en Yucatán, durante 2016

	2014	2016	Nacional 2016
Número de DFPH	8	9	2,746
Tasa de DFPH (por 100,000 mujeres)	0.8	0.8	4.4

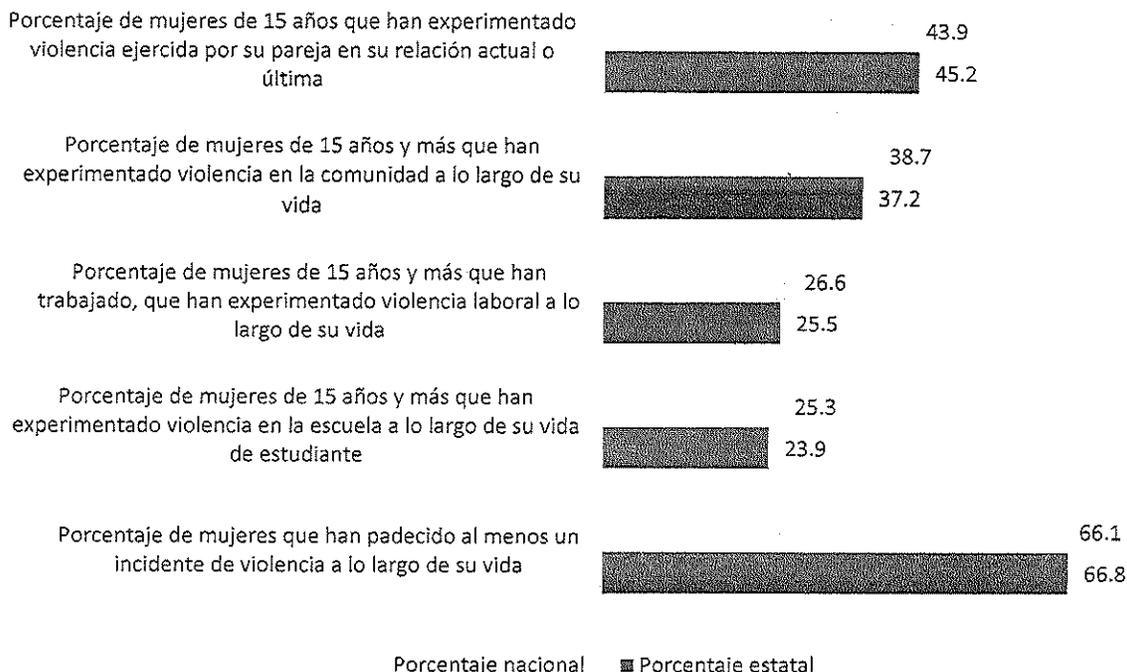
Fuente: CNDH con información de *Violencia Femenicida en México, Aproximaciones y Tendencias 1985-2016*, ONU Mujeres

Como indican los datos de ONU Mujeres, si bien para el caso de Yucatán las tasas de defunciones femeninas con presunción de homicidio han sido considerablemente menores a la nacional, tanto en 2014 como en 2016, la existencia de un solo asesinato violento de alguna mujer, constituye para esta Comisión Nacional, un síntoma de una problemática presente a nivel nacional, con urgencia de atender en el territorio específico en el que se presente, en este caso Yucatán. Adicional a lo anterior, para la CNDH, la determinación sobre la presencia o ausencia de contextos de violencia feminicida no se reduce solamente al número de asesinatos violentos de mujeres, sino a la existencia de condiciones propicias que hagan permisibles las manifestaciones de violencia en su contra que derivan en violencia feminicida, siendo esta interpretación acorde a la definición de violencia feminicida expresada el artículo 21 de la LGAMVLV y citada al inicio del presente documento.

Relacionado con lo anterior, preocupan a esta Comisión los porcentajes de mujeres que han padecido violencia a lo largo de su vida en distintos ámbitos. De acuerdo con la ENDIREH 2016, y como se muestra en la siguiente gráfica, Yucatán cuenta con un porcentaje de mujeres que ha padecido al menos un incidente de violencia a lo largo de su vida, mayor que el correspondiente al porcentaje nacional. Misma tendencia se observa respecto del porcentaje de mujeres que han padecido

violencia ejercida por sus parejas, mientras que, en las otras categorías, los porcentajes son muy similares al nacional.

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



Fuente: CNDH, con información de la *ENDIREH 2016*, disponible en:
http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/promo/endireh2016_presentacion_ejecutiva.pdf.

Como se señaló, si bien el estado de Yucatán no se posiciona dentro de los primeros lugares en las cifras de homicidios de mujeres, preocupa la permanencia y gradual aumento de los mismos, así como las manifestaciones de violencia sufrida por las mujeres yucatecas que incluso, en algunos casos, son mayores a los porcentajes nacionales.

La permanencia de contextos que sitúan a las mujeres en una posición de desigualdad y riesgo como resultado de las múltiples manifestaciones de la violencia en su contra, ponen de manifiesto la necesidad de que las autoridades emprendan y continúen con las acciones necesarias para revertir el contexto de violencia contra las mujeres que existe en Yucatán.

Por todo lo anterior, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos que preside el Licenciado Luis Raúl González Pérez, considera que, si bien han existido acciones para hacer frente a la violencia feminicida por parte de la entidad, estas no resultan ser suficientes para el cumplimiento satisfactorio del Estado en torno a las

medidas propuestas por el Grupo de Trabajo, a efecto de sentar bases sólidas que permitan en el corto, mediano o largo plazo erradicar la violencia feminicida en todas sus manifestaciones, por lo que, se **pronuncia a favor de que se emita la DECLARATORIA DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO EN EL ESTADO DE YUCATÁN, por parte de la Secretaría de Gobernación.**

ATENTAMENTE



Elsa de Guadalupe Conde Rodríguez

**Directora General del Programa de Asuntos de la Mujer y de
Igualdad entre Mujeres y Hombres de la Comisión Nacional de
los Derechos Humanos**

C.c.p.- Lic. Luis Raúl González Pérez. Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
Para su superior conocimiento. Presente.
Eréndira Cruzvillegas Fuentes. Cuarta Visitadora General de la Comisión Nacional de los Derechos
Humanos. Para su conocimiento. Presente.