

Ciudad de México a 27 de julio 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 Zacatecas

**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 ZACATECAS**”, discutido el 18 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**, conforme a los siguientes argumentos:

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.**

Para el caso del procedimiento de solicitud de AVGM en Zacatecas, 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 el análisis y la revisión de la implementación de los indicadores establecidos en cada conclusión. Si bien se reconoce que la determinación sobre el grado de cumplimiento de los indicadores tomó en cuenta las opiniones de todas y todos los integrantes del Grupo de Trabajo, la CNDH considera oportuno hacer ciertas observaciones en relación a la valoración final sobre los avances de la entidad federativa; esto, considerando la trascendencia de la realización de ciertas acciones para la erradicación de la violencia contra las mujeres que prevalece en la entidad.

Asimismo, 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 que permitan a corto, mediano y largo plazo, la erradicación del contexto de violencia feminicida.

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*:<sup>1</sup>

*“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)*

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

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

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)<sup>2</sup> que establece que "[t]oda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado."

En ese sentido, 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,<sup>3</sup> 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 general equilibrios para revertir la discriminación. Con base en lo anterior, lo establecido por la CEDAW, se considera que las acciones urgentes que los estados implementen 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.**

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.**

<sup>2</sup> México depositó su instrumento de Ratificación el 12 de noviembre de 1998.

<sup>3</sup> 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)

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 Zacatecas en la implementación de las conclusiones, estos no han sido suficientemente satisfactorios 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, considerando también que para 4 personas integrantes del Grupo de Trabajo, el cumplimiento fue parcial o insuficiente.

Así, la CNDH considera que existen elementos suficientes para que en el estado de Zacatecas sea declarada la Alerta de Violencia de Género Contra las Mujeres, derivado no solo de la situación de proceso de cumplimiento o cumplimiento parcial de algunas de las acciones que tenía que llevar a cabo dicho estado, sino de la permanencia y agudización del contexto de violencia feminicida, como a continuación se describe:

#### 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"*<sup>4</sup>.

En este sentido, el Grupo de Trabajo consideró en su **primera conclusión**, la necesidad de que el estado de Zacatecas adoptara criterios a nivel normativo para que las acciones presupuestales sobre políticas y programas se realicen con perspectiva de género. Al respecto, el Grupo de Trabajo observó con preocupación la disminución de presupuesto en el sistema estatal DIF<sup>5</sup> y en Servicios de Salud<sup>6</sup> así como un decremento presupuestal del 18.8% en el programa de prevención y atención de la violencia familiar y de género de la Secretaría de Salud.

En el dictamen, el Grupo de Trabajo manifestó la necesidad de que los presupuestos destinados a los programas con perspectiva de género, consideren incrementos con base en la necesidad de las instancias encargadas de atender mujeres en situación de violencia.

Para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos resulta preocupante, que ante la agudización del contexto de violencia feminicida en la entidad, no se cuente con una normativa que permita garantizar la permanencia y progresividad del

<sup>4</sup> 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).

<sup>5</sup> Respecto al capítulo 3000, con base en la información reportada por el estado.

<sup>6</sup> Respecto al capítulo 1000, con base en la información reportada por el estado.

presupuesto destinado a programas con 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 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”<sup>7</sup>.

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”<sup>8</sup>. 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”<sup>9</sup>.

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 el sistema de justicia penal.

Esta inquietud, se plasmó en la **tercera conclusión** del Informe del Grupo de Trabajo, en la que se determinó elaborar, publicar y difundir los protocolos de actuación e investigación aplicables a todos los delitos cometidos contra mujeres por razones de género; así como capacitar a las servidoras y servidores públicos, encargados de la aplicación de los protocolos de actuación e investigación con

<sup>7</sup> Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 174.

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> 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.

enfoque de derechos humanos de las mujeres y perspectiva de género, para su aplicación.

Sobre este particular, aunque los protocolos fueron publicados, el Grupo de Trabajo advirtió la necesidad de hacer evidentes los resultados del *Programa de Capacitación al Personal de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Zacatecas para la Implementación de los Protocolos de Investigación para el Delito de Femicidio, el Protocolo de Atención a Mujeres Desaparecidas y el Protocolo de Actuación para las y los Agentes del Ministerio Público de la Procuraduría General de Justicia del Estado en la Emisión, Seguimiento y Cumplimiento de Medidas y Órdenes de Protección en caso de Mujeres en situación de violencia*, presentando la evidencia documental de las actividades reportadas.

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 género<sup>10</sup>. 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.

Relacionado con esta obligación se encuentra la **novena conclusión**, referente a la adopción de un Protocolo de actuación para la implementación de las órdenes de protección, el cual deberá ser difundido entre todas las instancias que atienden violencia contra las mujeres para que conozcan los casos en que puede ser solicitada una orden de protección y ante qué autoridades se deben solicitar; al respecto, el Grupo de Trabajo tomó conocimiento de que en el *Programa de Capacitación al Personal de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Zacatecas para la Implementación de los Protocolos de Investigación para el Delito de Femicidio, el Protocolo de Atención a Mujeres Desaparecidas y el Protocolo de Actuación para las y los Agentes del Ministerio Público de la Procuraduría General de Justicia del Estado en la Emisión, Seguimiento y Cumplimiento de Medidas y Órdenes de Protección en caso de Mujeres en situación de violencia*, se considera la difusión de dicho instrumento, sin embargo, si bien la programación planteada representa un avance para el cumplimiento del indicador, se consideró necesario hacer evidentes las acciones ejecutadas. Asimismo, el grupo de trabajo solicitó al gobierno del estado dotar a las instancias responsables de la ejecución del Protocolo de los recursos necesarios para su implementación.

Por otra parte, el gobierno del estado mencionó que, mediante el Centro de Justicia

<sup>10</sup> 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.

para las Mujeres se realiza la evaluación del riesgo a través de herramientas que se basan en normas internacionales y nacionales, así como, las retomadas de la Norma Oficial Mexicana 046, que sustentan el Modelo Integrado para la Prevención y Atención de la Violencia Familiar y Sexual. No obstante, el Grupo de Trabajo consideró que el gobierno del estado no presentó el diagnóstico de la aplicación y efectividad de las órdenes de protección solicitada.

Adicionalmente, respecto a la generación de reportes sobre el seguimiento de las medidas de protección implementadas, si bien el gobierno del estado señaló que se han realizado gestiones, sólo se cuenta con la firma de un Convenio de Colaboración, sin que se sepa la manera en que se brindará el seguimiento puntual a las medidas.

### **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 orientadas a promover la no violencia contra las mujeres, en el marco de los Derechos Humanos, y atendiendo a la pertinencia cultural.

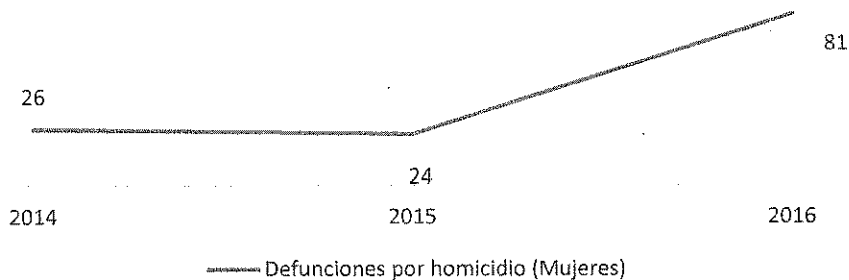
Una de las propuestas del Grupo de Trabajo, enmarcada en la obligación del Estado de promover los derechos humanos de las mujeres, está relacionada con la **Octava Conclusión**, referente a la generación de un programa estatal permanente de comunicación con perspectiva de género y alcance en todo el estado, en materia de prevención y atención a la violencia contra las mujeres y difusión de sus derechos, en términos concretos, el estado generó dos documentos, implementó tres campañas y realizó algunas actividades de capacitación a medios de comunicación para atender esta conclusión

Al respecto, para este Organismo Constitucional Autónomo, los esfuerzos realizados por la entidad no permiten que exista suficiente claridad en torno a los objetivos de la estrategia de comunicación que plantean, toda vez que la diversidad de actividades, no responde de manera uniforme o satisfactoria al cumplimiento de la conclusión.

### **Sobre el contexto de violencia feminicida en Zacatecas**

Conforme a las Estadísticas vitales de Mortalidad del INEGI, de 2014 a 2016 los registros sobre las defunciones por homicidio de mujeres se incrementaron en más de un 300%:

### Defunciones por homicidio de mujeres en Zacatecas



Fuente: CNDH con información de las *Estadísticas vitales de mortalidad*, INEGI. Fecha de consulta: 26 de julio de 2018.

En concordancia con lo anterior, conforme a la información presentada por ONU Mujeres, el número de Defunciones Femeninas con Presunción de Homicidio (DFPH) en Zacatecas registró un grave aumento de 2014 a 2016; asimismo, la tasa de DFPH en 2016 supera por casi cinco puntos a la nacional:

### Defunciones femeninas con presunción de homicidio en Zacatecas, durante 2016

	2014	2016	Nacional 2016
Número de DFPH	22	79	2,746
Tasa de DFPH (por 100, 000 mujeres)	2.7	9.7	4.4

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

Asimismo, las cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública<sup>11</sup> señalan que, de enero a junio de 2018, Zacatecas registró 13 presuntos delitos de feminicidio, ubicándose en el segundo lugar nacional por cada 100 mil mujeres.

Por otra parte, para esta Comisión es de la mayor preocupación la situación de violencia ejercida contra niñas en el estado de Zacatecas. Según cifras del Secretariado Ejecutivo, en el primer semestre del presente año, Zacatecas registra 21 presuntas víctimas mujeres de corrupción de menores, ocupando también el segundo lugar nacional por cada 100 mil mujeres. En este contexto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha tenido conocimiento del caso de la niña **San Juana Romo Navarro**, menor de 9 años de edad, reportada como desaparecida el pasado 20 de julio, y cuyo cuerpo fue encontrado tres días después en un lote baldío del municipio de Guadalupe, Zacatecas,<sup>12</sup> con el rostro desfigurado, marcas de estrangulamiento e indicios de violencia sexual. Sobre este caso, **la CNDH expresa**

<sup>11</sup> Información disponible en [http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/Info\\_delict\\_persp\\_genero\\_JUN2018.pdf](http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/Info_delict_persp_genero_JUN2018.pdf)

<sup>12</sup> Según cifras del Secretariado Ejecutivo, el municipio de Guadalupe, Zacatecas, se encuentra dentro de los primeros 100 municipios con presuntos delitos de feminicidio



**su indignación a la vez que solicita a las autoridades del estado de Zacatecas llevar a cabo una investigación integral, eficaz, oportuna y con perspectiva de género a fin de evitar que el caso quede en la impunidad.**

El asesinato de San Juana Romo pone de manifiesto la apremiante necesidad de que las autoridades emprendan las acciones necesarias para revertir el contexto de violencia contra las mujeres que existe en Zacatecas.

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 avances frente a la violencia feminicida por parte de la entidad, estos resultan no ser suficientes para el cumplimiento satisfactorio del Estado en torno a 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 EL ESTADO DE ZACATECAS, 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.