

**Estudio sobre el seguimiento a los
procedimientos de Alerta de
Violencia de Género en contra las
Mujeres (política para erradicar la
violencia)**





Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Periférico Sur 3469,
esquina Luis Cabrera,
Col. San Jerónimo Lídice,
Magdalena Contreras

Área emisora:

Cuarta Visitaduría General

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

Año de publicación 2020



Índice

Introducción	4
1. Contexto de Violencia Feminicida	6
I. Estadísticas Vitales de Mortalidad, INEGI	7
II. Incidencia delictiva, SESNSP	11
III. Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2016 (ENDIREH 2016), INEGI.....	17
IV. Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDO), Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas.....	20
2. Los deberes y obligaciones del Estado para erradicar la violencia en contra de las mujeres ...	29
I. Estándares internacionales y constitucionales del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia en	29
A. Derecho a una vida libre de violencia en el Sistema Universal de los Derechos Humanos..	29
B. Derecho a una vida libre de violencia en el Sistema Interamericano de los Derechos Humanos	31
C. El Derecho a una vida libre de violencia en el orden jurídico mexicano.....	34
D. Obligaciones del Estado Mexicano a la luz de los estándares internacionales	36
II. Revisión de obligaciones legislativas.....	38
III. Revisión de obligaciones programáticas	44
IV. Consideraciones sobre las instituciones que tienen el deber de prevenir, atender, investigar y sancionar la violencia contra las mujeres	46
A. Mecanismos para el adelanto de las mujeres.....	46
B. Instituciones de procuración de justicia especializadas	48
3. La AVGM	55
I. Pendientes legislativos	60
II. Otros pendientes para el fortalecimiento de la implementación del mecanismo	64
A. Respecto del procedimiento de la AVGM	64
B. Sobre contar con indicadores	66
Conclusiones y recomendaciones	68
Bibliografía.....	72
Índice de tablas, gráficos y esquemas	76



Introducción

La violencia contra las mujeres es la síntesis de un problema estructural que afecta el desarrollo de las mujeres en todos los ámbitos de su vida. En los últimos años esta problemática se ha exacerbado de modo tal que diversos colectivos feministas se han manifestado para exigir a las Instituciones del Estado y a la sociedad en general, la erradicación de conductas misóginas introyectadas en la cultura que fomentan la discriminación e impiden el ejercicio de derechos, sin embargo, la violencia que viven las mujeres no cesa y, por el contrario, en coyunturas adversas como el confinamiento por la pandemia mundial de COVID-19 se acrecienta.

Frente a este panorama, el Estado mexicano ha impulsado un mecanismo de protección de los derechos humanos, denominado en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), como Alertas de Violencia de Género en contra de las Mujeres (AVGM), las cuales son un “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” (artículo 22), para garantizar la seguridad de mujeres y niñas, el cese de la violencia en su contra y/o eliminar las desigualdades producidas por una legislación o política pública que agravia sus derechos humanos. (Artículo 23).

Sin embargo, para que la política nacional resulte efectiva para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia, se hace necesario advertir los contextos y las dificultades a las que se enfrentan las instituciones para implementar las acciones específicas del mecanismo en cada estado. En este sentido, el presente estudio tiene como **objetivo identificar las principales responsabilidades del Estado para hacer frente a la violencia en contra de las mujeres en México; así como los pendientes para el fortalecimiento de las AVGM como una de las herramientas para combatir este problema.**

Al hablar de los contextos queremos especificar que, durante el 2020, la pandemia por COVID-19 generó cambios en la dinámica de los grupos de trabajo para las AVGM, así mismo en el seguimiento de las acciones y la implementación de las mismas, los presupuestos y hasta en la generación de informes. Su valoración requiere de una evaluación profunda, pero es importante considerar este factor sanitario de importante impacto en los mecanismos de AVGM.

El primer apartado presenta un contexto general de violencia feminicida en contra de las mujeres, a partir de diversas fuentes oficiales disponibles, tales como el INEGI, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas. La información aquí presentada no pretende ser un estudio exhaustivo de las manifestaciones de violencia feminicida en contra de las mujeres, sino proveer un panorama general de las problemáticas que afectan a las mujeres, y la importancia de distintas variables como la edad y la entidad federativa para explicar las manifestaciones de violencias específicas que afectan a las mujeres.

En el segundo apartado, se ofrece un breve resumen de los deberes y obligaciones del Estado mexicano para la erradicación de la violencia en contra de las mujeres a partir de estándares internacionales (en el sistema universal y en el sistema interamericano) y a nivel constitucional para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.



Asimismo, en un tercer apartado se ofrece una breve descripción de qué es el procedimiento de AVGM, sus principales etapas, y el contexto actual de estos mecanismos en el país, para después analizar cuáles son las áreas de oportunidad que ha ubicado la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en su participación dentro de los grupos que dan seguimiento a estos procedimientos. Estas reflexiones se dividen en los pendientes legislativos que se consideran pertinentes para el fortalecimiento del mecanismo y otros pendientes para el funcionamiento del procedimiento de AVGM a partir del marco legal actual.

La Comisión Nacional de los Derechos se encuentra comprometida a seguir observando el cumplimiento de las acciones del Estado para garantizar los derechos de las mujeres, particularmente el derecho a una vida libre de violencia. Es por ello que el 27 de noviembre del presente año fue emitida la *Recomendación General 43/2020, sobre violación al acceso a la justicia e insuficiencia en la aplicación de políticas públicas en la prevención, atención, sanción y reparación integral del daño a personas víctimas directas e indirectas de feminicidios y otras violencias*¹.

Así, resulta de gran relevancia que las autoridades atiendan los diversos llamados para el cumplimiento de sus deberes y obligaciones convencionales y constitucionales para garantizar los derechos de las mujeres. En conjunto con la sociedad civil, esta Comisión Nacional refrenda su compromiso en la atención de las víctimas de violencia, como elemento central para realizar una transformación que modifique los elementos culturales que originan la violencia en contra de las mujeres.

¹ CNDH, *Recomendación General 43/2020, sobre violación al acceso a la justicia e insuficiencia en la aplicación de políticas públicas en la prevención, atención, sanción y reparación integral del daño a personas víctimas directas e indirectas de feminicidios y otras violencias*, disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-11/RecGral_043.pdf (fecha de consulta: 14 de diciembre de 2020).



1. Contexto de Violencia Feminicida

Para tener un marco adecuado del análisis de las políticas públicas que han sido empleadas por la federación y las entidades federativas para erradicar la violencia en contra de las mujeres, resulta necesario contar con información sobre la incidencia de violencia feminicida en México, ya que estos datos dan cuenta de la urgencia del actuar institucional para solucionar esta problemática.

Es por ello que se presenta información sobre distintas fuentes. En primer lugar, es necesario referir que no se empleó información publicada por el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (BANAVIM) por diversas deficiencias en la información presentada en esta plataforma. Entre ellas se encuentra que es imposible conocer el periodo de registro de la información que se presenta, lo que dificulta poder comparar la incidencia de registros de casos de violencia en las entidades federativas. A manera de ejemplo, en la Ciudad de México (Distrito Federal en la plataforma) en el BANAVIM se registran 201 casos de violencia en contra de las mujeres solamente, mientras que en el Estado de México se advierten 99,403 casos².

Además, de la información publicada no es posible tener la cifra exacta de los tipos y modalidades de violencia experimentadas por las víctimas, ya que en la página sólo aparecen gráficas de las que no es posible conocer el número exacto de casos registrados. Por ejemplo, de la revisión del BANAVIM fue imposible advertir si en Tabasco y Yucatán había más casos de violencia económica o violencia física, ya que de las gráficas no se podía advertir una diferencia entre las barras. Tampoco se proporciona información desglosada sobre las características de las víctimas ni de los presuntos agresores, o de los tipos de atenciones otorgadas; ni es posible descargar una base de datos que permita filtrar la información por categorías³.

Es por ello, que en el presente apartado las fuentes de información que se utilizarán para el análisis son:

Estadísticas vitales de mortalidad, INEGI: esta institución recolecta la información a partir de los datos de las Oficinas del Registro Civil, en las Agencias del Ministerio Público y en los Servicios Médicos Forenses. Particularmente importante es el certificado de denuncia, ya que este documento “contiene las causas que provocaron la muerte de una persona. El certificado es complementado con la información de las actas de defunción y de los cuadernos estadísticos de defunción”⁴. Así, esta fuente permite conocer las defunciones femeninas con presunción de homicidio como causa de muerte.

Incidencia delictiva, Secretariado ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP): a través de esta fuente se exponen las presuntas víctimas de feminicidios y presuntas mujeres

² Secretaría de Gobernación, BANAVIM, disponible en: https://banavim.segob.gob.mx/Banavim/Informacion_Publica/Informacion_Publica.aspx (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2020).

³ CNDH, *La violencia contra las mujeres: información oficial*, pp. 11 y 12, disponible en: https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Publicaciones/Violencia_C_Mujeres.pdf (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2020).

⁴ INEGI, *Homicidios a nivel nacional*, p. 8, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/mortalidad/doc/defunciones_homicidio_2019_nota_tecnica.pdf (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2020)-



víctimas de homicidios dolosos que registran las instancias locales de procuración de justicia de las entidades federativas.

Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2016 (ENDIREH 2016), INEGI: esta encuesta muestra la incidencia de eventos de violencia en contra de las mujeres de diversos tipos y modalidades. Particularmente, en esta ocasión se expondrá la información sobre la incidencia de violencia en contra de las mujeres en la infancia (mujeres menores de 15 años), derivado de las graves consecuencias que tiene este suceso en el desarrollo de su vida. De acuerdo con la Organización Panamericana de la Salud las personas que han experimentado un incidente de este tipo corren mayor riesgo de padecer depresión, consumo nocivo de tabaco, drogas y alcohol, y cometer o sufrir actos de violencia, entre otras⁵.

Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDO), Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas: En esta fuente se contienen datos estadísticos de la información que conforma el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas, recabada e integrada al mismo por las autoridades de la Federación y de las Entidades Federativas⁶.

Cabe señalar que el análisis de la información presentada no pretende ser exhaustivo, sino dar un panorama general sobre el contexto de violencia feminicida en México.

I. Estadísticas Vitales de Mortalidad, INEGI

Con base en las “Estadísticas de Mortalidad” que publica el INEGI es posible analizar la “información sobre el volumen de las defunciones registradas en el país, así como algunas características por edad y sexo de los fallecidos y las principales causas que originan los decesos”⁷, y lo que interesa en la presente, las tendencias de las defunciones con presunción femenina de homicidio de los últimos años⁸.

Estos registros dan cuenta de las causas de fallecimiento, así como si se trató de un homicidio a consideración de la persona que certifica la muerte, para las muertes violentas. Es por esta razón y por la falta de una regulación armonizada que permita que las instancias de procuración de justicia tengan criterios homogéneos para calificar los feminicidios, que la noción de defunciones femeninas con presunción de homicidio (DFPH) se ha vuelto una buena forma para aproximarse empíricamente a la violencia feminicida.

Cabe señalar que de acuerdo con ONU Mujeres: “Los datos analizados corroboran con claridad que los asesinatos de mujeres tienen un comportamiento distinto a los de los hombres, justo porque una parte importante de ellos obedece al acto discriminatorio de género que precede a la agresión letal. Así pues, para analizarlas, es necesario considerarlos estadísticamente como fenómenos independientes, con sus propias causas y características. En este sentido, cada uno de ellos

⁵ Organización Panamericana de la Salud, *Maltrato infantil*, disponible en: <https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2017/maltrato-infantil-infografia-2017.pdf?ua=1> (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2020).

⁶ Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, *Versión Pública RNPDO*, disponible en: <https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/Index> (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2020).

⁷ INEGI, *Estadísticas de Mortalidad, 2019*, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/temas/mortalidad/> (fecha de consulta: 11 de septiembre de 2020).

⁸ INEGI, *Estadísticas de Mortalidad, Conjuntos de datos: defunciones por homicidio, 2019*, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est> (fecha de consulta: 11 de septiembre de 2020).

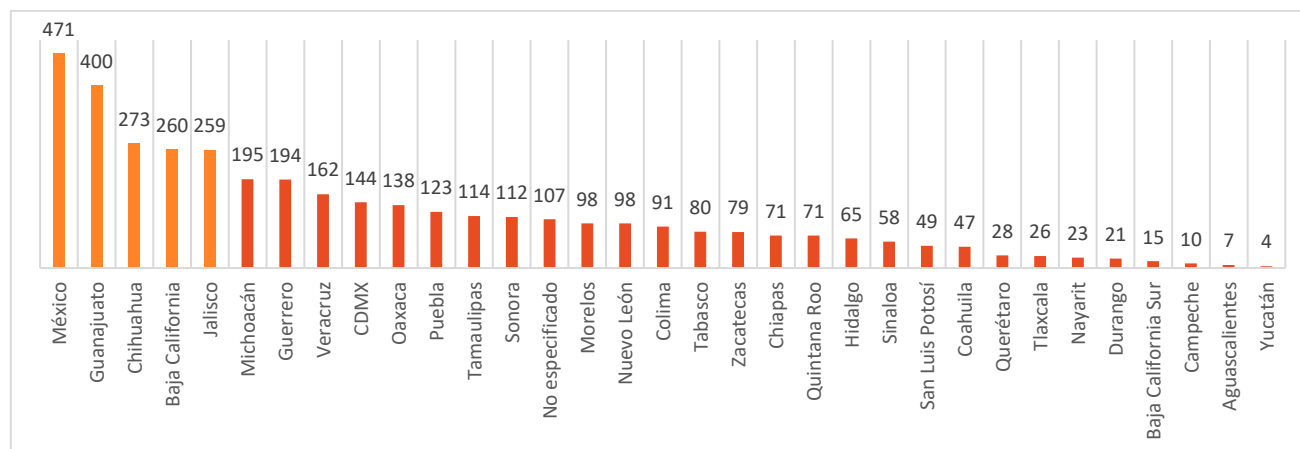


demanda acciones específicas, diferenciadas con respecto a las que se deben llevar a cabo para enfrentar el incremento de las muertes violentas relacionadas con la violencia denominada social, particularmente con las muertes vinculadas con el crimen organizado, situación que se ha agravado en el país a partir de 2007”⁹.

Es por lo que, de aquí en adelante se analizarán las características específicas de las DFPH, en comparación con las defunciones masculinas con presunción de homicidio (DMPH), por entidad federativa en 2019, desde lo demográfico (edad, escolaridad, ocupación), hasta las condiciones que corroboran la violencia feminicida (estado conyugal, violencia familiar, relación de parentesco y lugar de ocurrencia).

En primer lugar, se puede apreciar que existe una gran diversidad de ocurrencia de las DFPH en la república mexicana. De tal forma, las cinco entidades con mayor número de DFPH registran el 42.72% de toda las DFPH (Estado de México con 12.1%, Guanajuato con 10.27%, Chihuahua con 7.01%, Baja California con 6.68%, y Jalisco con 6.65%).

Gráfico 1. DFPH en 2019 por entidad federativa



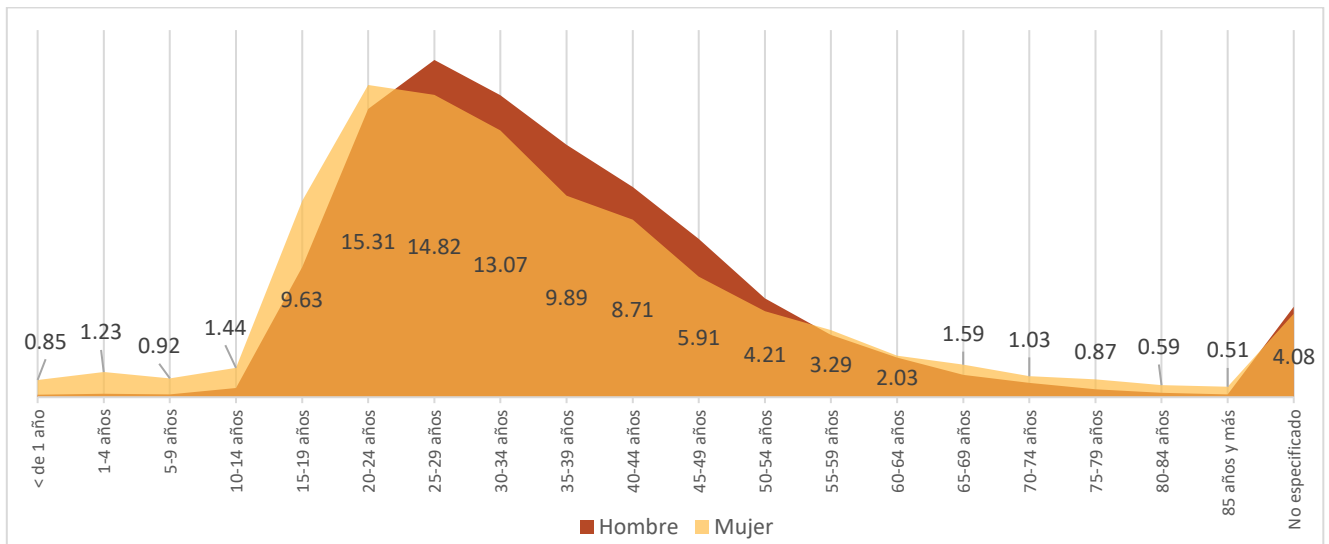
Fuente: CNDH, con información del INEGI, *Estadísticas vitales de mortalidad*.

Ahora bien, respecto de las edades de las víctimas, se puede observar que, en comparación con las DMPH, existe un mayor porcentaje de mujeres que son privadas de la vida en tempranas edades que comprenden de la infancia (de menos de un año a 19 años) y mujeres jóvenes (de 20 a 24 años). Esta misma brecha en contra de las mujeres se aprecia en las edades de 65 años en adelante. Ello da cuenta de la particular situación de vulnerabilidad que enfrentan las mujeres en estos grupos de edades.

⁹ ONU Mujeres, *La violencia feminicida en México, aproximaciones y tendencias 1985-2016, 2017*, disponible en: <https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2017/10/violenciafemicidamx%2007dic%20web.pdf?la-es&vs=5302> (fecha de consulta: 11 de septiembre de 2020).



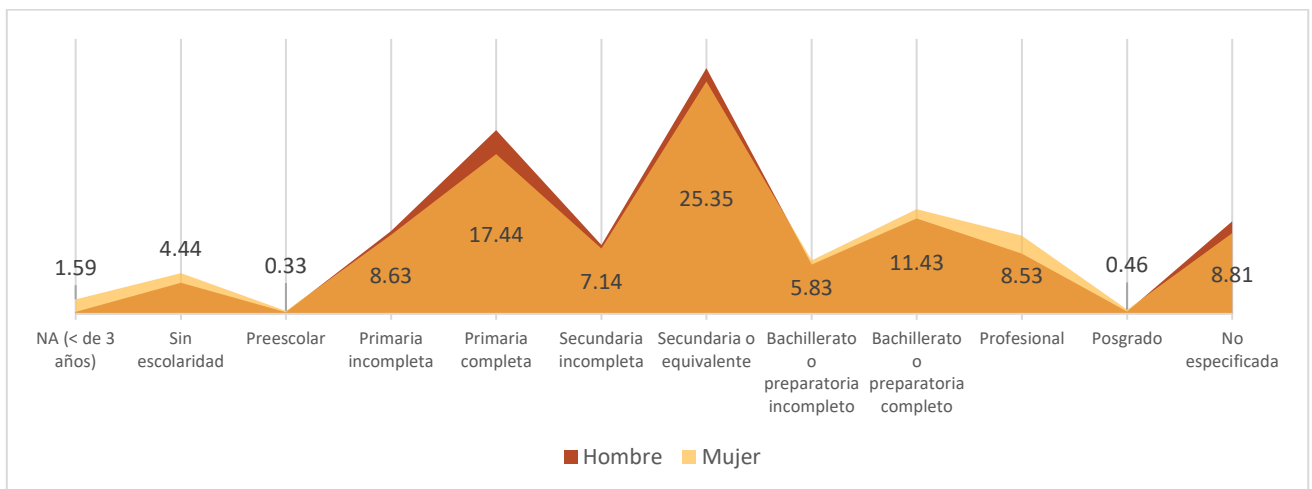
Gráfico 2. Distribución porcentual por edad de las DFPH y DMPH, 2019



Fuente: CNDH, con información del INEGI, *Estadísticas vitales de mortalidad*, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/mortalidad/#Tabulados> (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2020).

Con respecto a la escolaridad, se puede advertir que existe un mayor porcentaje de niñas menores de 3 años y mujeres sin escolaridad, lo cual coincide con lo referido sobre los grupos de edades y las situaciones de vulnerabilidad que conllevan. Sin embargo, es necesario resaltar que existe un mayor porcentaje de mujeres que son privadas de la vida que tienen una escolaridad de nivel bachillerato o profesional.

Gráfico 3. Distribución porcentual por escolaridad de las DFPH y DMPH, 2018



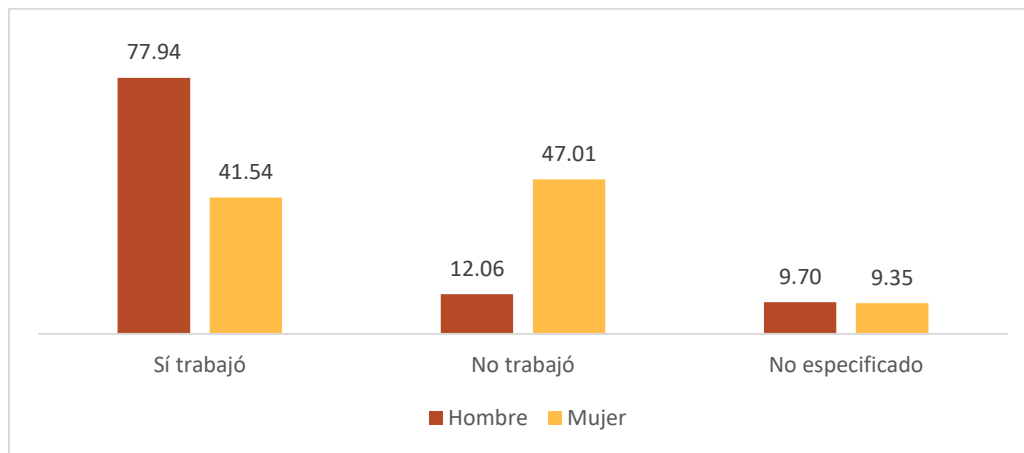
Fuente: CNDH, con información del INEGI, *Estadísticas vitales de mortalidad*, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/mortalidad/#Tabulados> (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2020).

Otra diferencia considerable es la aquella entre el porcentaje de mujeres y hombres que fueron privados de la vida y si estaban ocupados laboralmente al momento del incidente. Mientras que en



los hombres la gran mayoría se señala que estaban ocupados (77.94%) en las mujeres la mayoría no se encontraban ocupadas (47.01%).

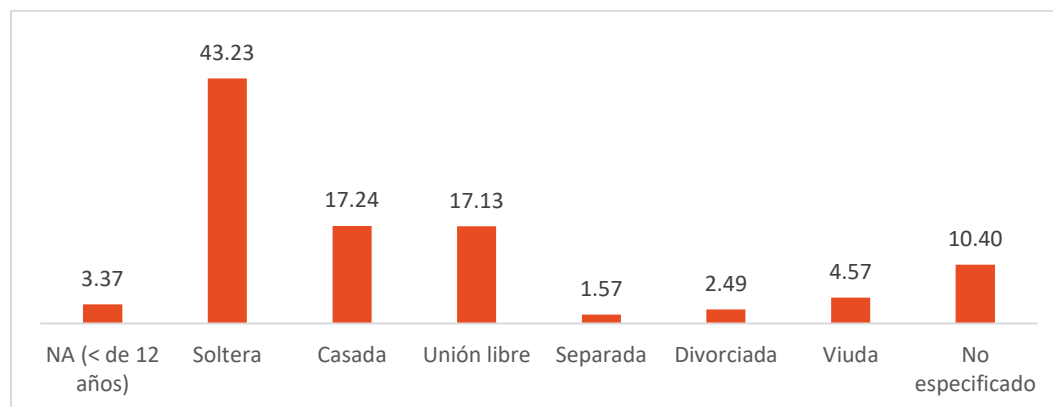
Gráfico 4. Distribución porcentual por ocupación de las DFPH y DMPH, 2018



Fuente: CNDH, con información del INEGI, *Estadísticas vitales de mortalidad*, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/mortalidad/#Tabulados> (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2020).

Respecto del estado civil, se puede apreciar que la mayoría de las mujeres que fueron privadas de la vida se encontraban solteras (43.23%). Ello puede corresponder con lo que se comentó anteriormente respecto de la edad de las mujeres que son privadas de la vida, las cuales son principalmente niñas y jóvenes.

Gráfico 5. Distribución porcentual por estado civil de las DFPH, 2019



Fuente: CNDH, con información del INEGI, *Estadísticas vitales de mortalidad*, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/mortalidad/#Tabulados> (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2020).

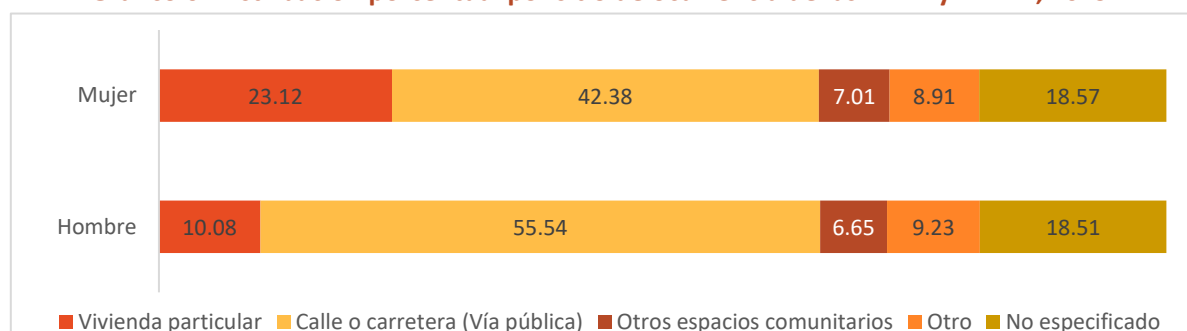
En las actas de defunción se contienen dos campos que son de particular interés para poder entender la violencia feminicida: **la condición de violencia familiar**, consistente en si existió o no un incidente de violencia de este tipo; y el **parentesco con el agresor**, ya sea este consanguíneo conyugal, de afinidad, legal o de costumbre. Sin embargo, de las 3,893 DFPH registradas, sólo en 35 se registró la condición de violencia familiar (de las cuales en 22 hubo violencia familiar y en 13 no) y en 35 la condición de parentesco (21 con parentesco y 14 sin parentesco). Ello implica que, del



total de las DFPH, sólo en el 0.9% se tiene esta información, lo que da cuenta de la falta de información que aún se tiene para conocer a plenitud las características de la violencia feminicida que experimentan las mujeres.

Así, una forma de aproximarse a la violencia que experimentan las mujeres es el lugar de ocurrencia del incidente. De la información, se aprecia que el porcentaje de las mujeres que fueron privadas de la vida en viviendas particulares duplica el porcentaje de hombres (10.08% de hombres frente a 23.12% de mujeres). Ello muestra la violencia feminicida que experimentan las mujeres en el ámbito doméstico.

Gráfico 6. Distribución porcentual por sitio de ocurrencia de las DFPH y DMPH, 2019



Fuente: CNDH, con información del INEGI, *Estadísticas vitales de mortalidad*, disponible en:

<https://www.inegi.org.mx/programas/mortalidad/#Tabulados> (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2020).

Cabe señalar que, de acuerdo con el *Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género*, el feminicidio íntimo es aquel que es cometido por el esposo, compañero, novio, entre otros similares, que generalmente se caracterizan por una historia de violencia en contra de la mujer a lo largo del tiempo; por lo que conocerla es indispensable para realizar una adecuada investigación con perspectiva de género¹⁰. Adicionalmente, el detectar la violencia a tiempo puede permitir que las autoridades intervengan en la prevención del escalamiento de esta violencia.

II. Incidencia delictiva, SESNSP¹¹

A partir de la información disponible en la página del SESNSP, se advierte que del 2015 al 31 de julio de 2020, las Fiscalías y Procuradurías de las entidades federativas han registrado 18,051 mujeres víctimas de asesinatos en México, de las cuales 13,777 fueron víctimas de presuntos homicidios dolosos (76.32%) y 4,274 víctimas de presuntos feminicidios (23.68%).

¹⁰ ONU Mujeres, et. al., *Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género*, pp. 3 y 74, disponible en: <https://www.ohchr.org/documents/issues/women/wrgs/protocololatinoamericanodeinvestigacion.pdf> (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2020).

¹¹ Este apartado fue retomado del estudio *La violencia contra las mujeres: Información oficial disponible*, disponible en: https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Publicaciones/Violencia_C_Mujeres.pdf (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2020).

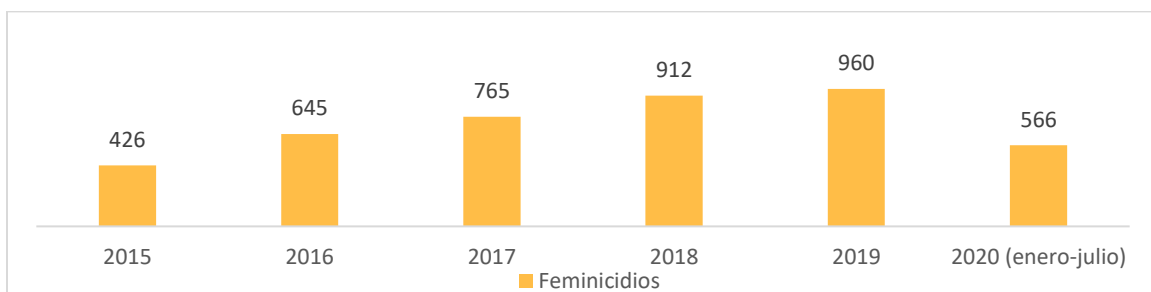


Gráfico 7. Presuntas víctimas mujeres de homicidio doloso (2015 a julio 2020)



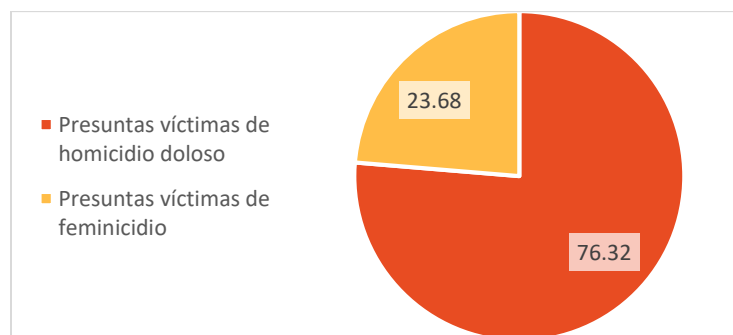
Fuente: CNDH, con información del SESNSP, disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/victimas-nueva-metodologia?state=published> (fecha de consulta: 04 de septiembre de 2020).

Gráfico 8. Presuntas víctimas de feminicidio (2015 a julio 2020)



Fuente: CNDH, con información del SESNSP, disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/victimas-nueva-metodologia?state=published> (fecha de consulta: 04 de septiembre de 2020).

Gráfico 9. Porcentaje de presuntas víctimas de feminicidio y homicidio doloso (2015 a julio 2020)



Fuente: CNDH, con información del SESNSP, disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/victimas-nueva-metodologia?state=published> (fecha de consulta: 04 de septiembre de 2020).

Como se advierte, el número de mujeres asesinadas ha tenido una tendencia ascendente en los años en los que se tiene registro. Lo cual da cuenta de un contexto de violencia feminicida que se ha incrementado con el tiempo a pesar de los esfuerzos institucionales, tales como la publicación de leyes y programas, sesiones de los sistemas estatales y las AVGM.



Tabla 1. Presuntas víctimas de homicidio doloso y feminicidio asesinadas al día en México por año (2015 a julio 2020)¹²

Año	Número de asesinatos de mujeres	Promedio de mujeres asesinadas al día
2015	2,161 (426 feminicidios y 1,735 homicidios dolosos)	5.9
2016	2,836 (645 feminicidios y 2,191 homicidios dolosos)	7.7
2017	3,301 (765 feminicidios y 2,536 homicidios dolosos)	9.0
2018	3,677 (912 feminicidios y 2,765 homicidios dolosos)	10.1
2019	3,836 (960 feminicidios y 2,876 homicidios dolosos)	10.5
Enero-Julio 2020	2,240 (566 feminicidios y 1,674 homicidios dolosos)	10.5

Fuente: CNDH, con información del SESNSP, disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/victimas-nueva-metodologia?state=published> (fecha de consulta: 04 de septiembre de 2020).

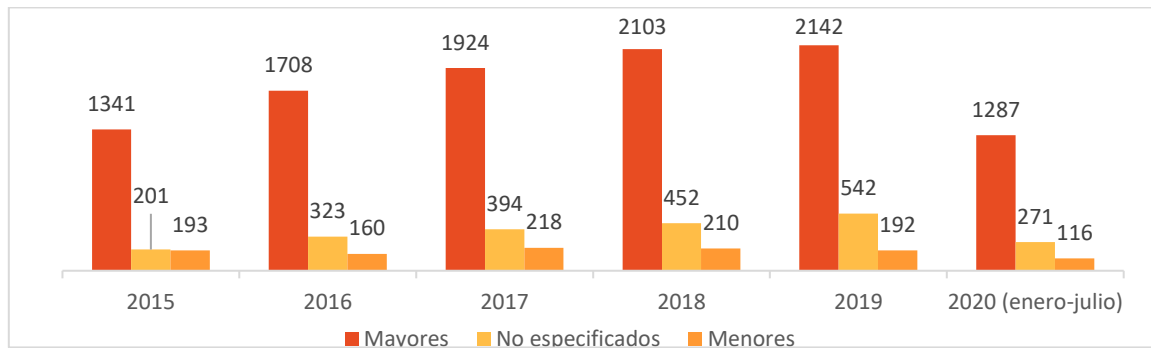
Esta situación es preocupante, ya que se pasó de tener casi seis mujeres asesinadas al día en 2015, a más de diez durante 2019 y 2020. Además, la tendencia del número de mujeres asesinadas parece seguir en aumento. Esto da cuenta del grave contexto de violencia que se está experimentando actualmente, y la necesidad de que el Estado mexicano replantee las estrategias con las que se está abordando esta problemática.

Respecto de la edad de las víctimas, 1,508 eran menores de edad (419 de feminicidio, y 1,089 de homicidio doloso); y 13,856 de las víctimas eran mayores de edad (3,351 de feminicidio, y 10,505 homicidio doloso). Por otra parte, en el caso de 2,687 víctimas no se especificó la edad.

¹² El cálculo se realiza sumando las cifras de presuntas víctimas de feminicidio y presuntas víctimas mujeres de homicidio doloso entre 365 días o 366 días en caso de ser año bisiesto (2016). Para el periodo de enero a julio de 2020 se dividió el resultado de la suma entre los días transcurridos de enero a julio de 2020.

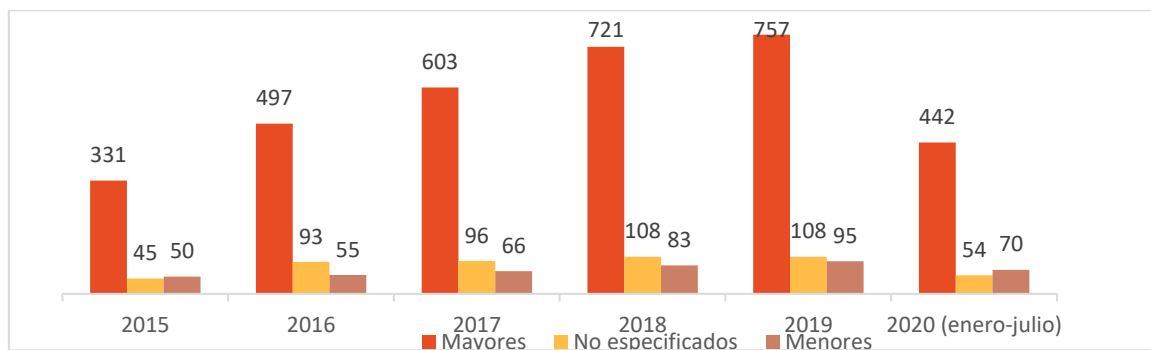


Gráfico 10. Presuntas víctimas de homicidio doloso por edad (2015 a julio 2020)



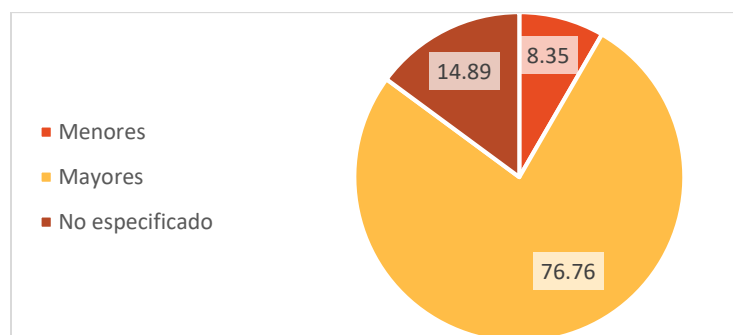
Fuente: CNDH, con información del SESNSP, disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/victimas-nueva-metodologia?state=published> (fecha de consulta: 04 de septiembre de 2020).

Gráfico 11. Presuntas víctimas de feminicidio por edad (2015 a julio 2020)



Fuente: CNDH, con información del SESNSP, disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/victimas-nueva-metodologia?state=published> (fecha de consulta: 04 de septiembre de 2020).

Gráfico 12. Porcentaje de presuntas víctimas de feminicidio y homicidio doloso por edad (2015 a julio 2020)



Fuente: CNDH, con información del SESNSP, disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/victimas-nueva-metodologia?state=published> (fecha de consulta: 04 de septiembre de 2020).

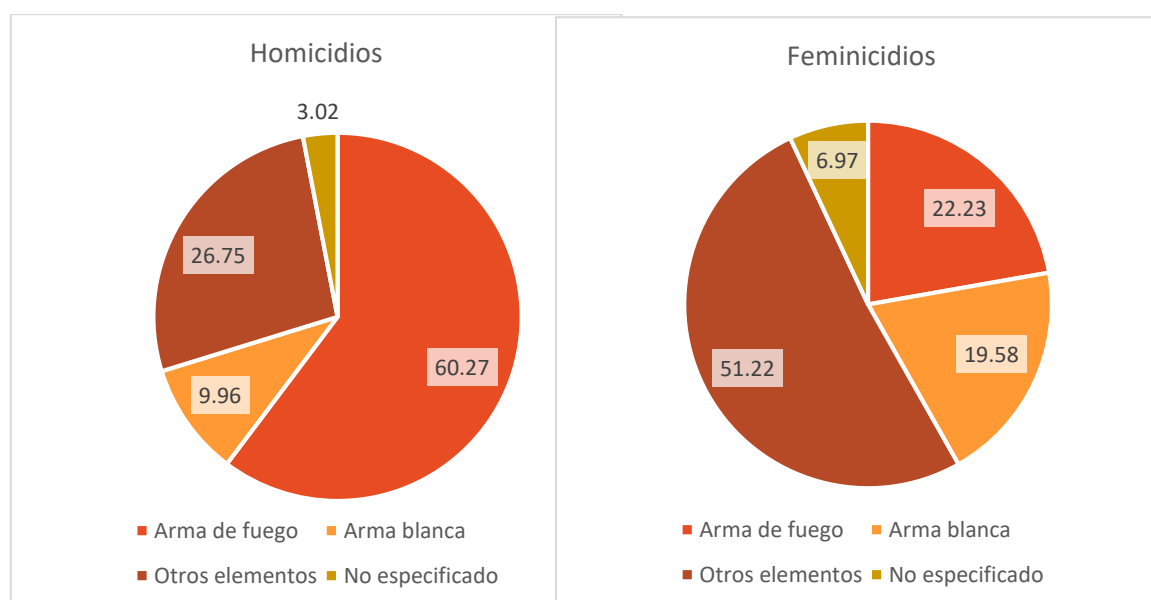
De las gráficas se aprecia que la mayoría de las víctimas de presuntos homicidios dolosos y feminicidios son las mujeres mayores de edad. También se advierte que el número de presuntas víctimas de feminicidio menores de edad ha aumentado de 50 en 2015, a 95 en



2019. A la fecha de corte de la información, se habían registrado 70 presuntos feminicidios de personas menores de edad.

Respecto el medio de comisión por el que fueron privadas de la vida las mujeres, si bien en términos absolutos el medio más empleado fueron las armas de fuego, existen importantes diferencias en los medios de comisión entre las presuntas víctimas de feminicidio y homicidio doloso:

Gráfico 13. Porcentaje de presuntas víctimas de feminicidio y homicidio doloso por delito y medio de comisión (2015 a julio 2020)



Medio de comisión	Arma de fuego	Arma blanca	Otros elementos	No especificado	Total
Homicidios	8,304	1,372	3,685	416	13,777
Feminicidios	950	837	2,189	298	4,274
Total	9,254	2,209	5,874	714	18,051

Fuente: CNDH, con información del SESNSP, disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/victimas-nueva-metodologia?state=published> (fecha de consulta: 04 de septiembre de 2020).

Las armas de fuego fueron el medio más frecuente por el que las víctimas de presuntos homicidios dolosos fueron privadas de la vida; mientras que las víctimas de presuntos feminicidios fueron privadas de la vida principalmente a través de “otros elementos”. Sobre este término, una de las deficiencias identificadas en la información que proporciona el SESNSP es la falta de definición de qué medios se incluyen dentro de la categoría “otros elementos”.

Para dar luz sobre esta circunstancia, de manera supletoria se hace referencia al estudio *La violencia feminicida en México, aproximaciones y tendencias 1985-2016*, en el que se señala como medios de comisión para asesinar a las mujeres, además de las armas de fuego y los objetos punzo cortantes, el ahorcamiento y similares, los objetos romos o sin filo, sustancias y fuego; entre otros no

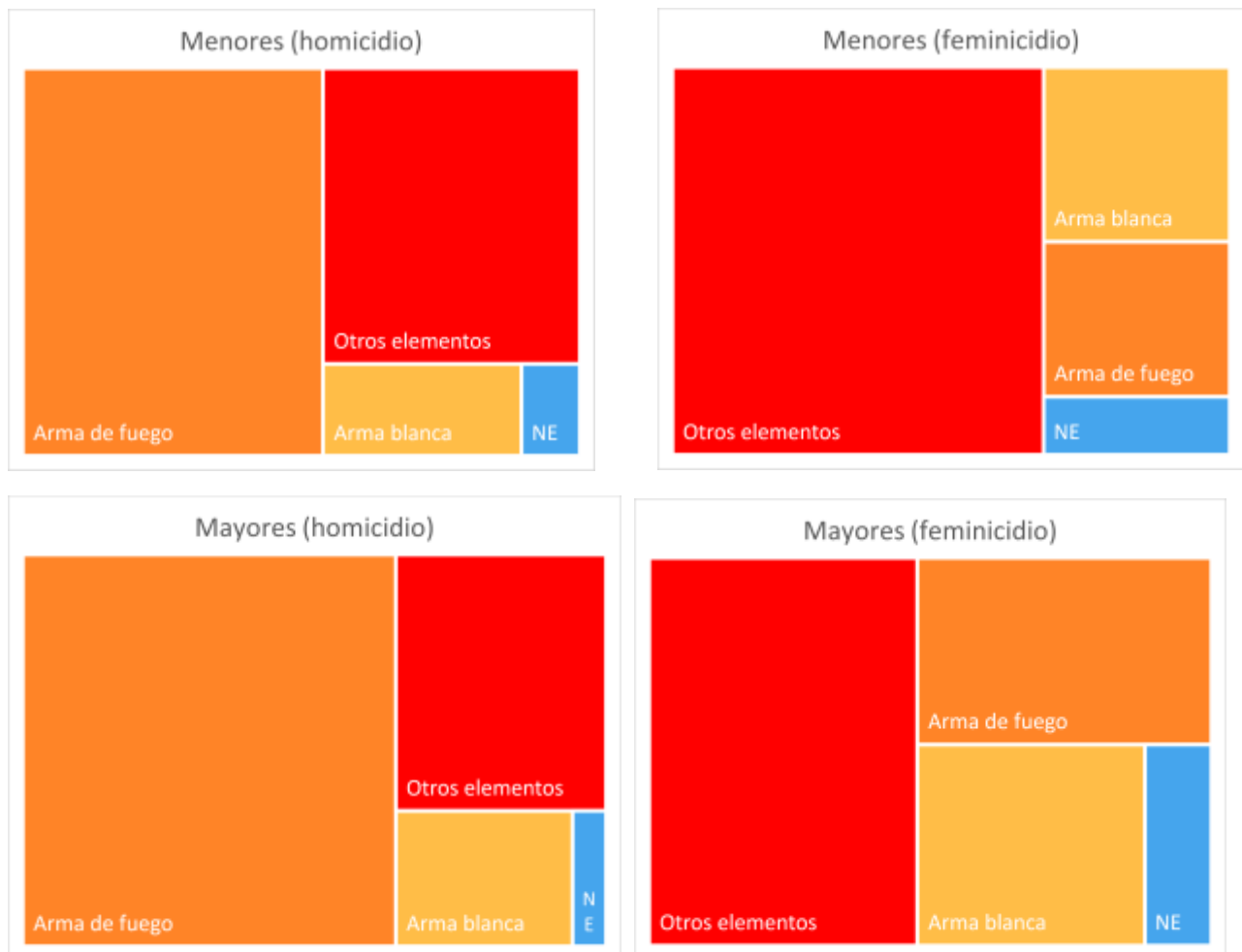


especificados¹³. Ello ilustra el grado de violencia con el que se está privando de la vida a las mujeres víctimas de feminicidio.

Destaca que se cuente con un registro de 3,685 presuntas víctimas de homicidio doloso que fueron privadas de la vida a través de “otros elementos”; los cuales pueden constituir una falla en la clasificación del delito, ya que todos los códigos penales de las entidades federativas regulan dentro de su tipo penal de feminicidio el que se hayan infligido lesiones o mutilaciones infamantes o degradantes, previas o posteriores a la privación de la vida o actos de necrofilia, o descripciones similares.

En adición a lo anterior, es necesario tener en mente los medios de comisión de los delitos en relación con la edad de las víctimas y el tipo de delito.

Gráfico 14. Presuntas víctimas de feminicidio y homicidio doloso por delito, medio de comisión y edad (2015 a julio 2020)



¹³ ONU Mujeres et. al., *La violencia feminicida en México, aproximaciones y tendencias 1985-2016*, 2017, disponible en: <https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2017/10/violenciafemicidamx%2007dic%20web.pdf?la=es&vs=5302> (fecha de consulta: 07 de septiembre de 2020).



Tipo penal	Homicidio			Feminicidio			Total		
Rango de edad	Menores	Mayores	NE	Menores	Mayores	NE	Menores	Mayores	NE
Arma de fuego	587	6715	1,002	56	844	50	643	7,559	1,052
Arma blanca	92	1,102	178	63	703	71	155	1,805	249
Otros elementos	383	2,479	823	279	1,599	311	662	4,078	1,134
No especificado	27	209	180	21	205	72	48	414	252
Total	1,089	10,505	2,183	419	3,351	504	1,508	13,856	2,687

Fuente: CNDH, con información del SESNSP, disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/victimas-nueva-metodologia?state=published> (fecha de consulta: 04 de septiembre de 2020). NE significa “no especificado”.

De esta información se advierte que, si bien el medio de comisión más empleado para privar de la vida a las víctimas de homicidio doloso son las armas de fuego, y a las víctimas de feminicidio son los medios que se incluyen en la categoría de “otros elementos”, varía la proporción de su uso dependiendo de los grupos de edad.

Como se puede apreciar de las gráficas antes señaladas, en las presuntas víctimas de homicidios dolosos, es mayor la proporción de mujeres mayores de edad que fueron privadas de la vida a través de armas de fuego (63.92%), en comparación con la proporción de mujeres menores de edad que fueron privadas de la vida a través de armas de fuego (53.90%).

Por el contrario, al analizar las víctimas de presuntos feminicidios, se advierte que el porcentaje de mujeres menores de edad privadas de la vida a través de “otros elementos” (66.59%), es considerablemente mayor que el porcentaje de mujeres mayores de edad que fueron asesinadas con “otros elementos” (47.72%).

Ello da cuenta del contexto especialmente vulnerable en el que se encuentran las mujeres menores de edad, ya que, de la información anterior, es más probable que cuando se prive de la vida a una mujer menor de edad se empleen “otros elementos”, los cuales pueden ser particularmente crueles.

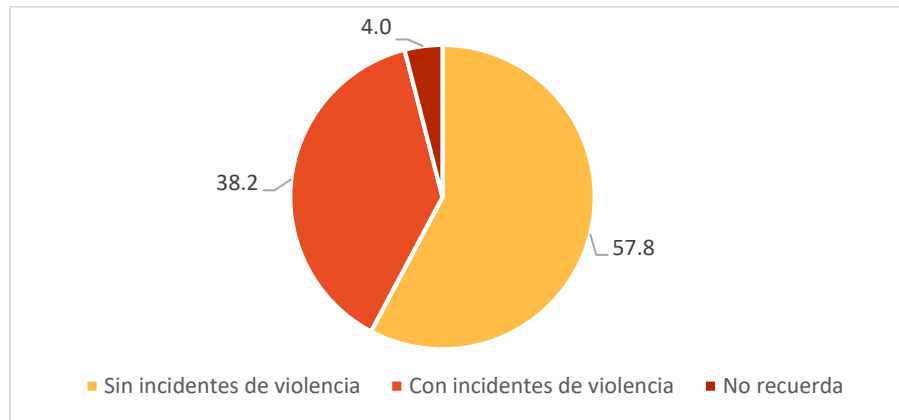
III. Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2016 (ENDIREH 2016), INEGI¹⁴

En la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH), realizada en 2016, se consultó a las mujeres encuestadas de 15 años y más sobre la situación de violencia que experimentaron durante su infancia. Los resultados preocupan a esta Comisión Nacional, ya que el 38.2% de las mujeres encuestadas contestaron que experimentaron al menos un incidente de violencia en su vida antes de los 15 años. Esto es, casi 4 de cada 10 mujeres mayores de 15 años en México experimentaron violencia en su infancia.

¹⁴ Este apartado fue retomado del estudio *Diagnóstico de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como integrante de los grupos que dan seguimiento a los procedimientos de alerta de violencia de género contra las mujeres, 2019*, disponible en: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-11/Estudio-AVGM-2019.pdf> (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2020).



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



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

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

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

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



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





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



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



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

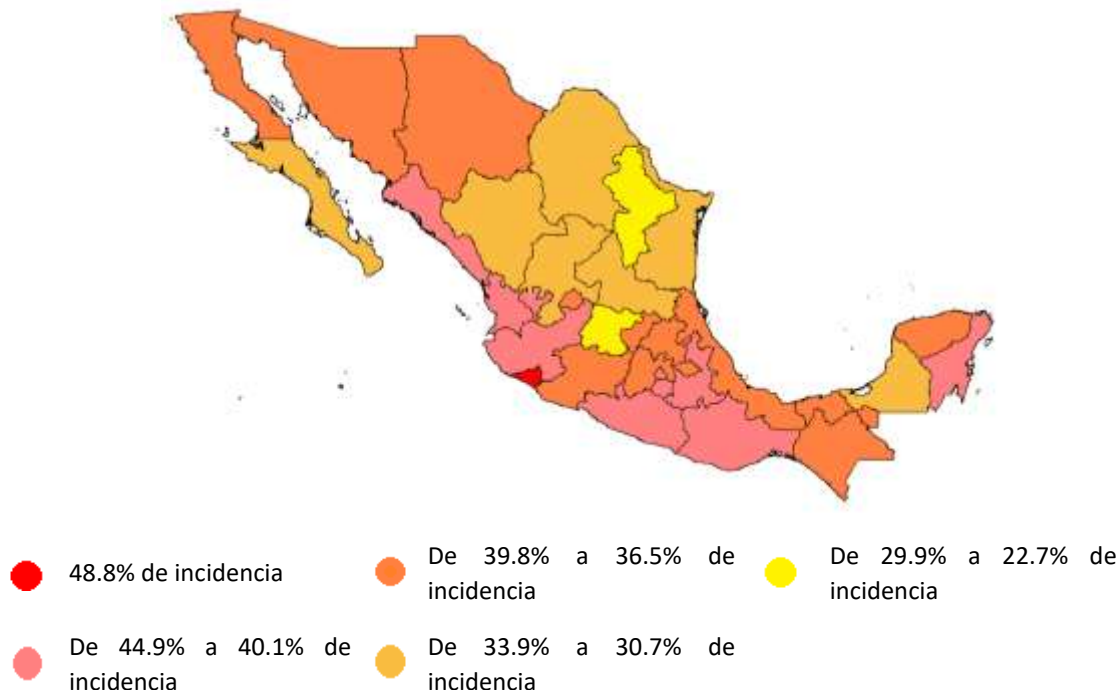
La suma de los tipos de violencia no coincide con el total, pues cada mujer pudo haber padecido más de un tipo de violencia

Aunado a lo anterior, se puede apreciar que el contexto de violencia en contra de las mujeres en su infancia varía geográficamente. La entidad federativa que presenta la mayor incidencia de violencia en contra de las mujeres es **Colima, con 48.8% de mujeres que reportaron haber vivido algún incidente de violencia antes de los 15 años**. Posteriormente le siguen Oaxaca (44.9%), Jalisco (43.9%), Guerrero (43.8%), Morelos (42.6%) y Ciudad de México (42.2%).

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



Esquema 2. Porcentaje de mujeres que declararon haber padecido al menos un incidente de violencia en la infancia hasta antes de cumplir 15 años



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

IV. Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDNO), Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas

El Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas se encuentra compuesto por la información de distintas instancias a nivel nacional y estatal, de forma que la información del mismo se va actualizando cada minuto. La información que se presenta a continuación comprende el periodo del 1 de enero de 2018 al 11 de diciembre de 2020.

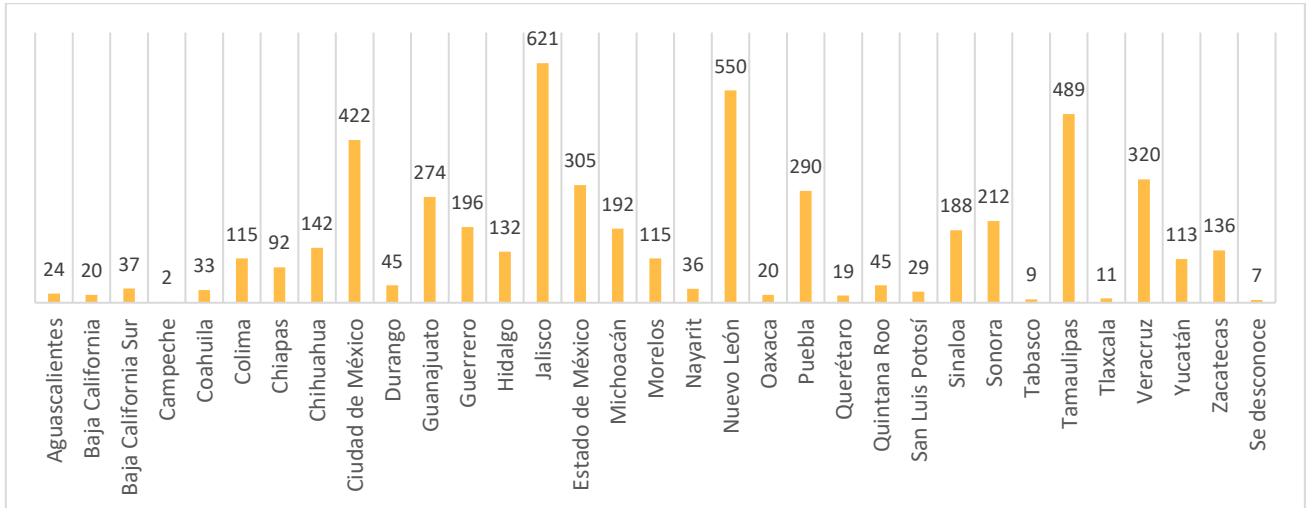
De 2018 al 11 de diciembre de 2020, en México se han registrado 22,691 casos de personas desaparecidas o no localizadas que siguen sin ser encontradas. De este total, 17,246 (76%) corresponden a hombres, 5,241 (23.1%) a mujeres y en 204 casos (0.9%) se desconoce el sexo de la persona. Este último dato es de especial importancia, ya que el desconocimiento o la falta de captura de la información sobre el sexo de la persona desaparecida supone una ausencia de información importante para poder realizar un plan de búsqueda adecuado.

Respecto de las entidades federativas donde se registraron las desapariciones, se puede advertir que seis entidades federativas cuentan con más de 300 casos registrados en el periodo de referencia, que en total constituyen 51.65% de las desapariciones registradas. Estas entidades son: Jalisco (621), Nuevo León (550), Tamaulipas (489), Ciudad de México (422), Veracruz (320) y Estado de México (305). Cabe señalar que en general la tendencia es que haya un mayor número de



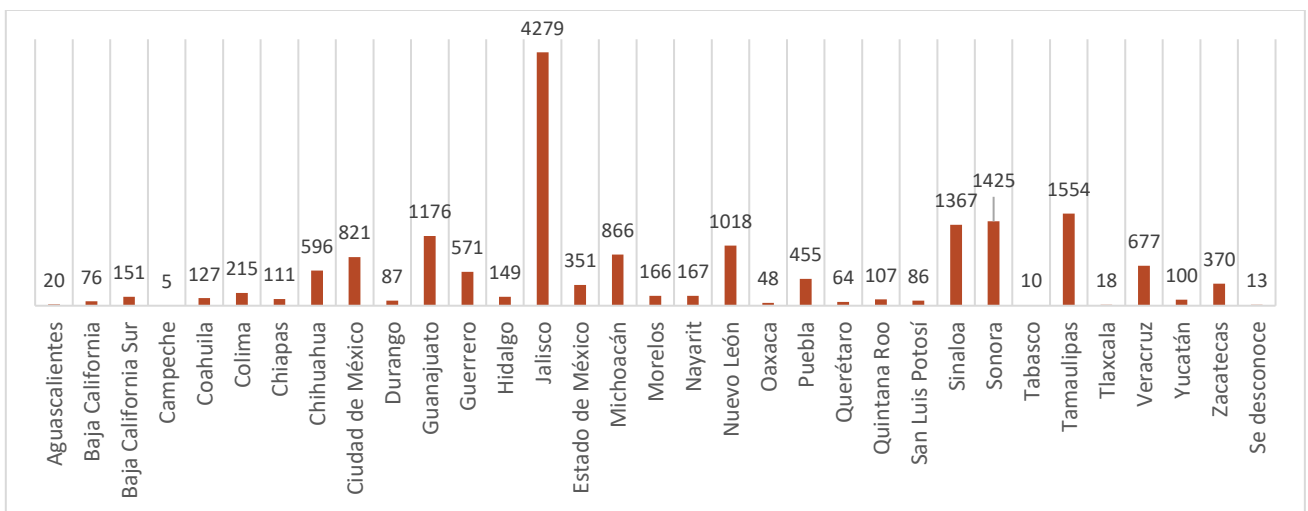
hombres desaparecidos a comparación de mujeres, sólo en Aguascalientes y Yucatán se han registrado más desapariciones de mujeres que de hombres.

Gráfico 16. Mujeres no localizadas o desaparecidas por entidad federativa (2018 a diciembre 2020)



Fuente: Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, *Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDO)*, disponible en: <https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/Index> (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2020).

Gráfico 17. Hombres no localizados o desaparecidos por entidad federativa (2018 a diciembre 2020).



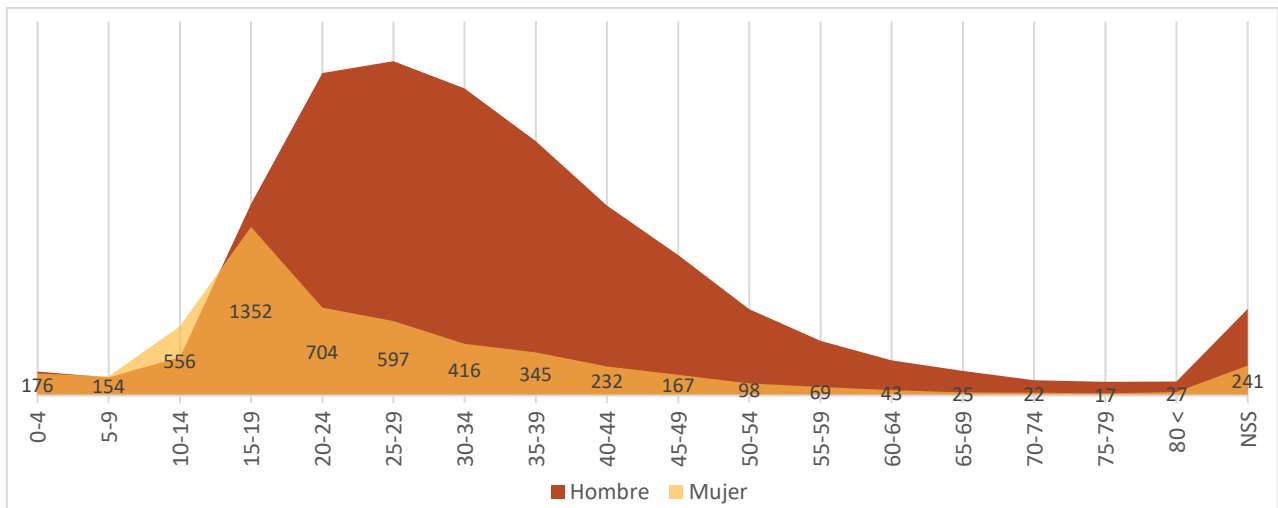
Fuente: Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, *Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDO)*, disponible en: <https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/Index> (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2020).

Un dato atípico en la información es el caso del número de hombres registrados como no localizados o desaparecidos en Jalisco, el cual es poco menos del triple de la cifra registrada por la segunda entidad federativa con mayor número de casos. Así, esta entidad federativa por sí misma registra el 24.81% de los casos registrados en la plataforma.



Respecto de la edad de las mujeres no localizadas o desaparecidas, se puede apreciar que el rango de edad con mayor incidencia es de los 15 a 19 años, mientras que en los hombres este rango es de los 25 a 29 años. Ello da cuenta de la situación especial de vulnerabilidad que pueden tener las mujeres desaparecidas o no localizadas en este rango de edad. Es conveniente recordar en este punto que en la desaparición de personas menores de edad siempre se debe de presumir la probable comisión de un delito, de acuerdo al artículo 89, fracción I de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas¹⁵.

Gráfico 18. Mujeres no localizadas o desaparecidas por rango de edad (2018 a diciembre 2020)



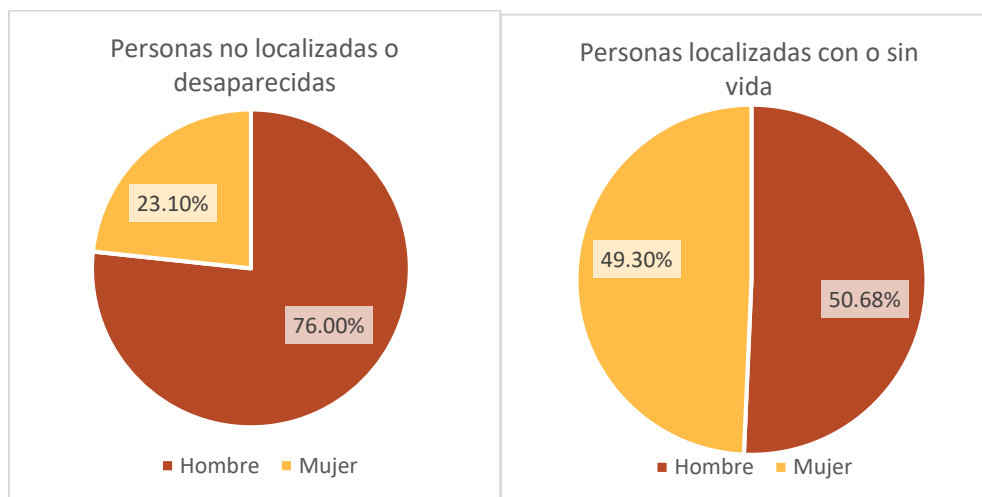
Fuente: Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, *Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDO)*, disponible en: <https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/Index> (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2020).

Ahora bien, respecto de las personas localizadas con o sin vida, se aprecia que el porcentaje de mujeres es mucho mayor en comparación de los casos de personas no localizadas o desaparecidas. Del total de personas localizadas con o sin vida (25,618) el 49.3% son mujeres (12,629) mientras que el 50.68% son hombres (12,984). Cabe señalar que se localizó a cinco personas cuyo sexo no pudo ser determinado.

¹⁵ SCJN, *Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas*, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfArticuladoFast.aspx?q=HyhCeKoVXreNENmIWqWmGcsKutlLt4VzGSIjO8nOCrTX1YQ7wkSsjRio8eXbAg7KwLkkyRcsWXwxPNJZjPAMw==> (fecha de consulta 21 de octubre de 2020).



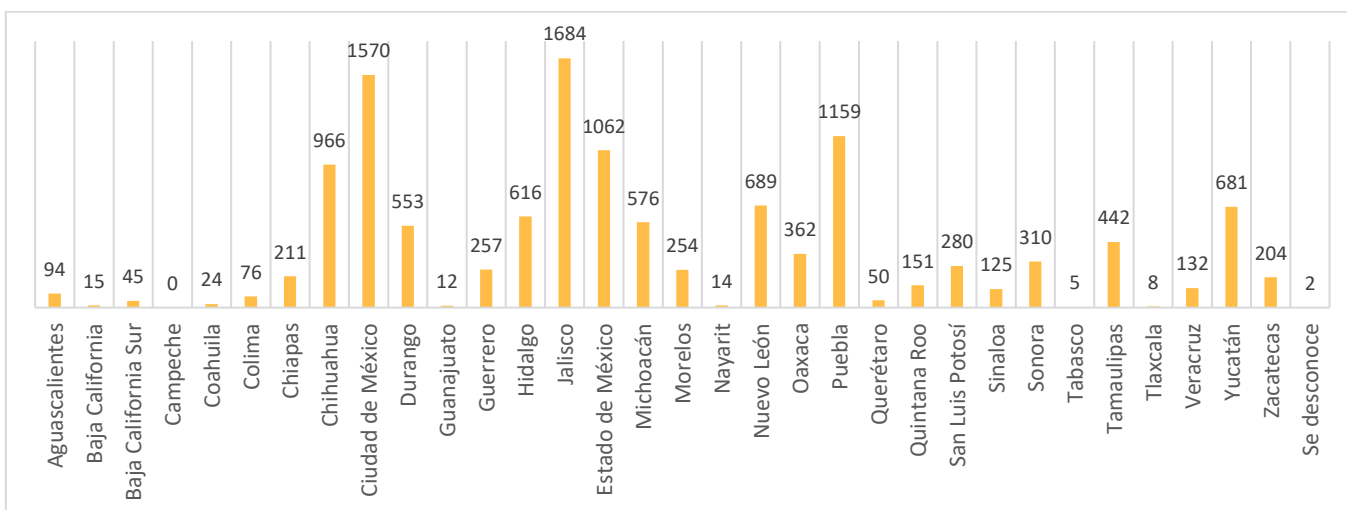
Gráfico 19. Porcentaje de personas no localizadas o desaparecidas y personas localizadas con o sin vida por sexo (2018 a diciembre 2020)



Fuente: Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, *Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDO)*, disponible en: <https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/Index> (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2020).

Respecto las entidades federativas con mayores registros de mujeres localizadas, estas son Jalisco (1,684), Ciudad de México (1,570), Puebla (1,159), Estado de México (1,062), Chihuahua (966) y Nuevo León (689). Resalta que de estas entidades Jalisco, Nuevo León, Ciudad de México y Estado de México también se encuentran en las seis entidades con mayor número de registro de mujeres que permanecen no localizadas o desaparecidas.

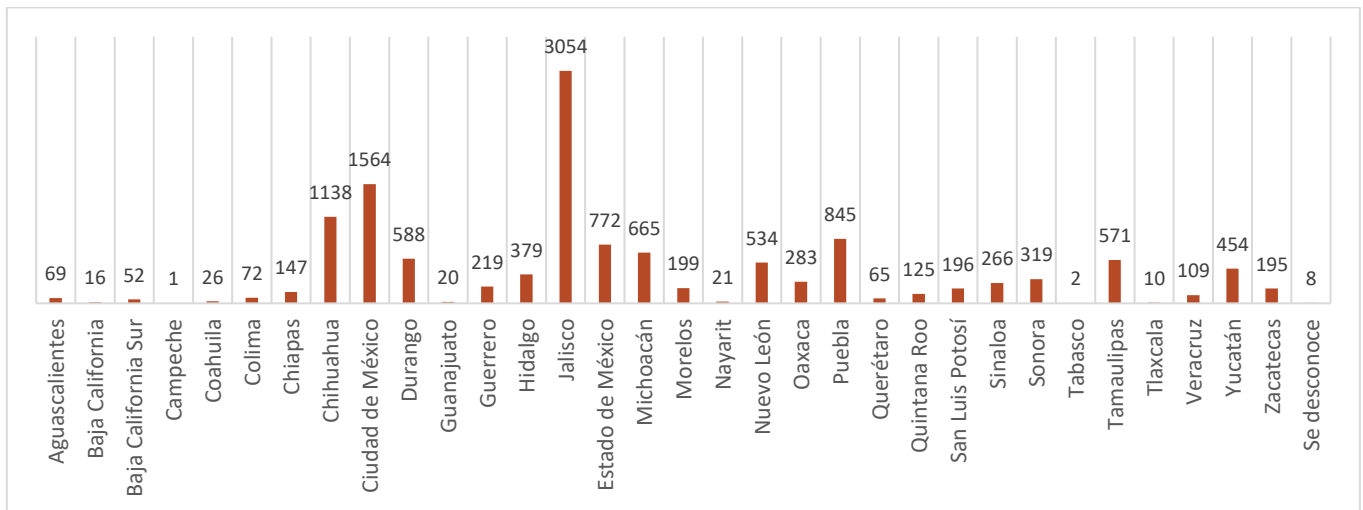
Gráfico 20. Mujeres localizadas con o sin vida por entidad federativa (2018 a diciembre 2020)



Fuente: Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, *Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDO)*, disponible en: <https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/Index> (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2020).



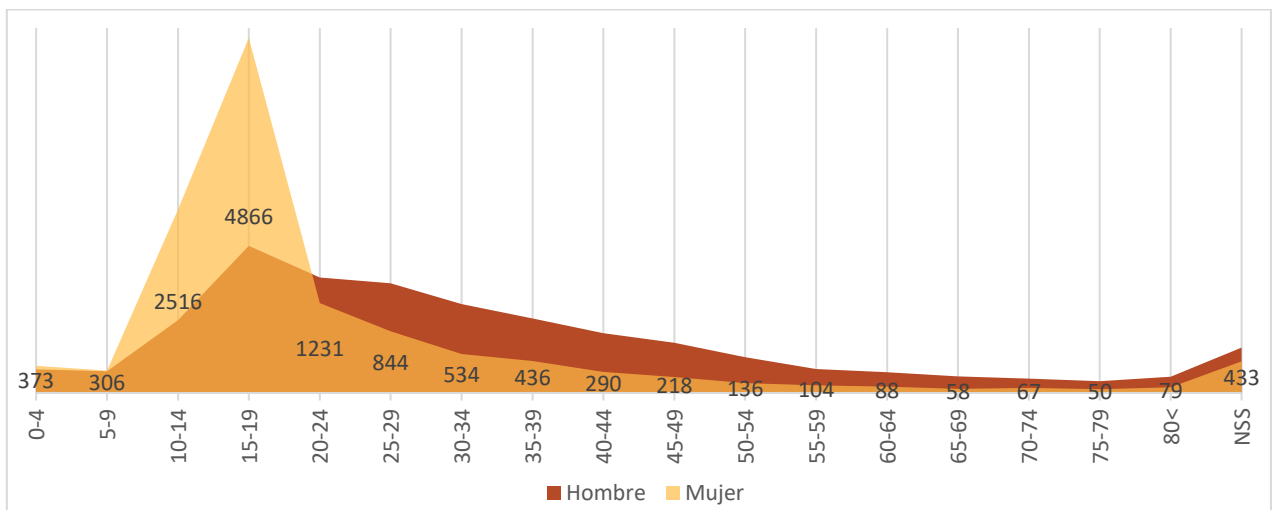
Gráfico 21. Hombres localizados con o sin vida por entidad federativa (2018 a diciembre 2020)



Fuente: Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, *Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPdNO)*, disponible en: <https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/Index> (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2020).

Respecto de la edad de las mujeres que han sido localizadas con o sin vida, se puede apreciar que el rango de edad con mayor incidencia es de 15 a 19 años, tal como pasa con las mujeres no localizadas o desaparecidas. Sin embargo, se advierte que el número de niñas de 10 a 14 años es el segundo rango con mayor incidencia. Si bien es algo positivo que se localicen a las mujeres y niñas desaparecidas, no se debe de omitir un análisis de las circunstancias que llevaron a la desaparición, como podría ser la comisión de otro delito o incidentes de violencia familiar. La información sobre la alta incidencia de localización de niñas y adolescentes desaparecidas debe llevar a la reflexión sobre las causas de este fenómeno.

Gráfico 22. Mujeres localizadas con o sin vida por rango de edad (2018 a diciembre 2020)

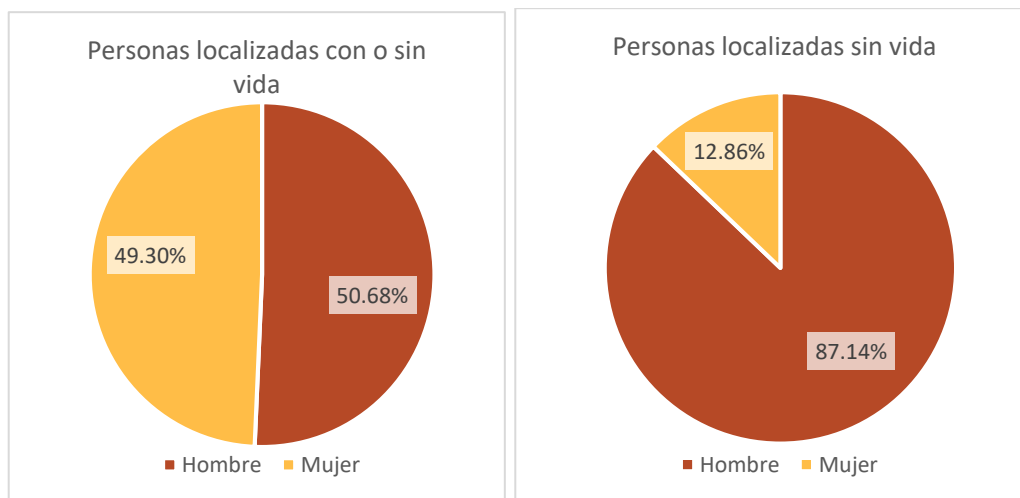


Fuente: Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, *Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPdNO)*, disponible en: <https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/Index> (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2020).



Con relación al total de personas localizadas, 2,092 fueron ubicadas sin vida, de las cuales 269 (12.86%) eran mujeres y 1,823 (87.14%) hombres. De esta información se identifica que el porcentaje de mujeres localizadas sin vida es considerablemente inferior al de los hombres, tomando en cuenta también la diferencia porcentual entre mujeres y hombres en los casos de localización de personas de manera general

Gráfico 23. Porcentaje de personas no localizadas o desaparecidas y personas localizadas sin vida por sexo (2018 a diciembre 2020)

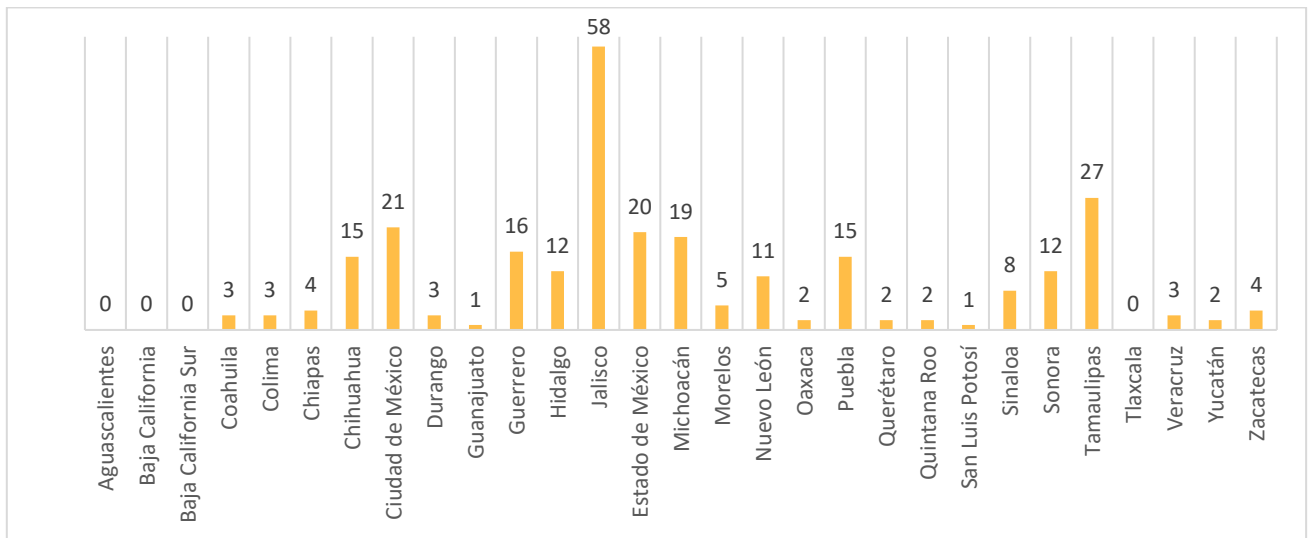


Fuente: Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, *Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDO)*, disponible en: <https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/Index> (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2020).

En todas las entidades federativas fueron localizados más hombres sin vida que mujeres. Las entidades federativas en las que fueron localizadas el mayor número de mujeres sin vida fueron Jalisco (58), Tamaulipas (27), Ciudad de México (21), Estado de México (20) y Michoacán (19). Cabe señalar que la plataforma no señaló información sobre los estados de Campeche, Nayarit y Tabasco.

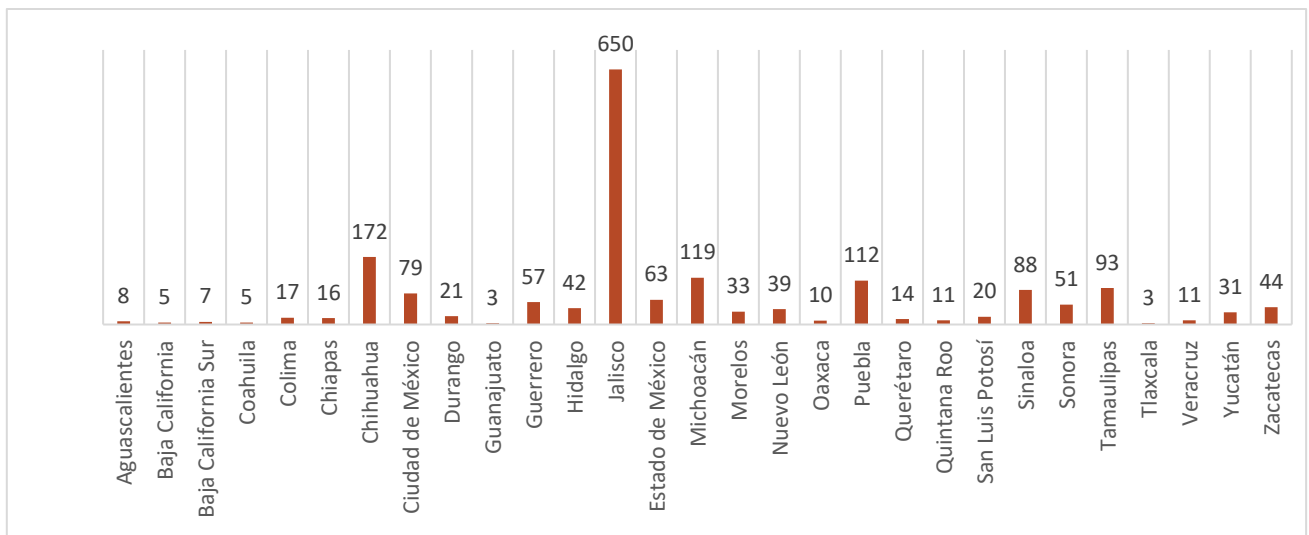


Gráfico 24. Mujeres localizadas con o sin vida por entidad federativa (2018 a diciembre 2020)



Fuente: Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, *Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPdNO)*, disponible en: <https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/Index> (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2020).

Gráfico 25. Hombres localizados sin vida por entidad federativa (2018 a diciembre 2020)

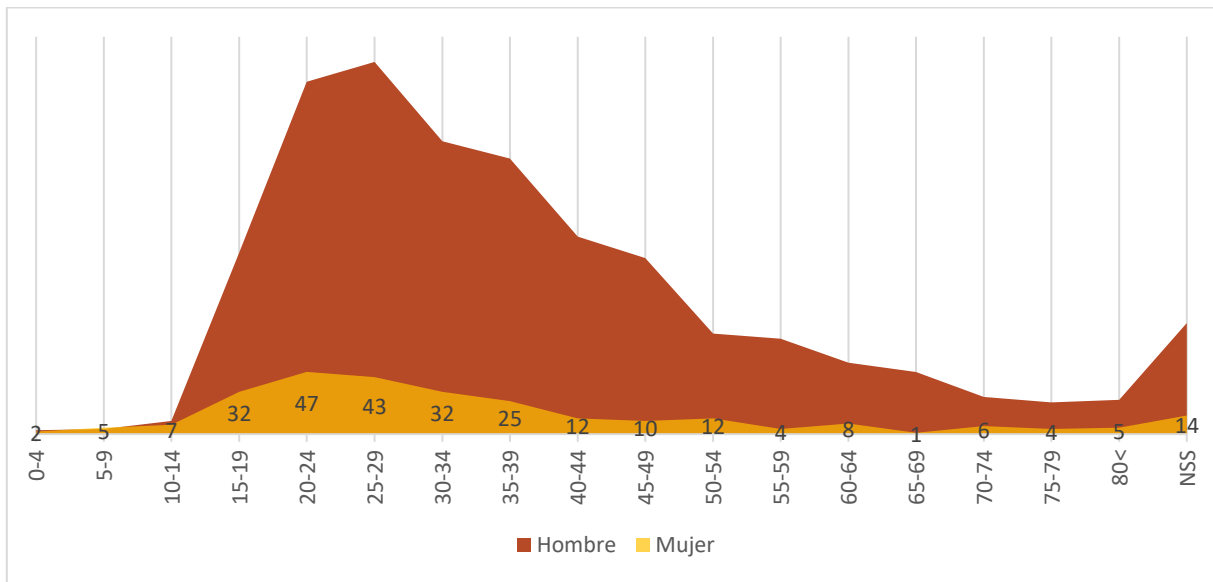


Fuente: Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, *Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPdNO)*, disponible en: <https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/Index> (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2020).

Respecto de las edades de las mujeres localizadas sin vida, a diferencia de las categorías analizadas con anterioridad, el rango de edad con mayor incidencia se da en las mujeres de 24 a 29 años, seguido por 25 a 29 años. Ello puede ser información útil para advertir una distinta problemática a la que afecta a las niñas y adolescentes de 10 a 19 años.



Gráfico 26. Mujeres localizadas sin vida por rango de edad (2018 a diciembre 2020)



Fuente: Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, *Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPdNO)*, disponible en: <https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/Index> (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2020).

Como se puede advertir, los contextos de violencia que enfrentan las mujeres varían dependiendo de elementos como la entidad federativa y el grupo de edad. De tal forma, las políticas enfocadas para la erradicación de la violencia tienen que atender los efectos y causas de los problemas en particulares para incidir en la violencia que experimentan las mujeres. Adicionalmente, es necesario contar con mayor información para entender mejor los fenómenos, como el tener mayores categorías por edad en la información del SESNSP.



Tabla 2. Resumen del Contexto de violencia en contra de las mujeres

Entidad federativa y la federación	DFPH	Presuntas v. feminicidios	Presuntas v. homicidios dolosos	% de mujeres con violencia en la infancia	Mujeres desaparecidas o no localizadas	Mujeres localizadas con o sin vida	Mujeres localizadas sin vida
Año/periodo	2018-2019	2018-10/2020	2018-10/2020	2016	2018-11/12/20	2018-11/12/20	2018-11/12/20
Fuente	INEGI	SESNSP	SESNSP	INEGI	RNPDO	RNPDO	RNPDO
Aguascalientes	15	11	14	37.79	24	94	0
Baja California	524	81	730	38.50	20	15	0
Baja California Sur	41	4	42	33.91	37	45	0
Campeche	23	14	14	30.70	2	0	
Chiapas	117	63	125	38.17	92	211	4
Chihuahua	531	105	643	36.78	142	966	15
Ciudad de México	282	178	347	42.21	422	1,570	21
Coahuila	71	65	45	31.24	33	24	3
Colima	172	38	219	48.78	115	76	3
Durango	41	27	33	32.11	45	553	3
Estado de México	927	362	828	39.74	305	1,062	20
Guanajuato	754	56	978	29.92	274	12	1
Guerrero	419	63	518	43.75	196	257	16
Hidalgo	113	56	99	38.62	132	616	12
Jalisco	528	143	602	43.85	621	1,684	58
Michoacán	372	51	511	39.80	192	576	19
Morelos	182	97	162	42.61	115	254	5
Nayarit	60	21	66	41.30	36	14	
Nuevo León	188	203	75	22.65	550	689	11
Oaxaca	264	87	289	44.94	20	362	2
Puebla	250	137	244	41.82	290	1,159	15
Querétaro	57	24	45	38.31	19	50	2
Quintana Roo	158	37	176	41.84	45	151	2
San Luis Potosí	107	78	74	31.67	29	280	1
Sinaloa	102	109	15	40.08	188	125	8
Sonora	174	96	159	36.60	212	310	12
Tabasco	126	80	113	36.47	9	5	
Tamaulipas	232	39	257	33.63	489	442	27
Tlaxcala	46	11	54	39.26	11	8	0
Veracruz	298	285	314	38.70	320	132	3
Yucatán	13	16	7	39.20	113	681	2
Zacatecas	177	40	224	31.54	136	204	4
Total/Nacional	7,645	2677	8,022	38.21	5,234	12,627	269



2. Los deberes y obligaciones del Estado para erradicar la violencia en contra de las mujeres

En el presente apartado se analizarán algunas de las acciones efectuadas por el Estado mexicano para atender el contexto de violencia en contra de las mujeres que ha sido presentado. Para ello, se inicia describiendo cuáles son los deberes y obligaciones del Estado conforme estándares internacionales, así como del texto de la Constitución. Posteriormente, se hace un análisis sobre los recursos estructurales con los que se cuenta para su cumplimiento, a través de la regulación y de las instituciones. Cabe señalar que el objetivo de este apartado es sólo dar un panorama general de algunas de estas atribuciones.

I. Estándares internacionales y constitucionales del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia en

A. Derecho a una vida libre de violencia en el Sistema Universal de los Derechos Humanos
La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), 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 erradicación. Por lo que la CEDAW se enfoca a analizar la discriminación contra la mujer, en tanto que, esta discriminación, puede anular o menoscabar el disfrute de los derechos humanos; específicamente el numeral 1 establece lo siguiente:

La expresión “discriminación contra la mujer” denotará 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 esfera¹⁶.

Además, la CEDAW, agrega en su artículo 2 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:

- 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.

¹⁶ ONU, *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CEDAW.aspx> (fecha de consulta: 5 de mayo de 2020).



- **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 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.

En relación a la violencia contra las mujeres en el ámbito familiar, la *Recomendación General No. 19 de la CEDAW*, establece que, además de ser una forma de discriminación contra las mujeres, la cual impide el ejercicio de sus derechos humanos en igualdad de oportunidades y condiciones que los hombres:

La violencia en la familia es una de las formas más insidiosas de violencia contra la mujer. **Existe en todas las sociedades. En las relaciones familiares, se somete a las mujeres de cualquier edad a violencia de todo tipo**, como lesiones, violación, otras formas de violencia sexual, violencia mental y violencia de otra índole, que se ven perpetuadas por las actitudes tradicionales. La falta de independencia económica obliga a muchas mujeres a permanecer en situaciones violentas. La negación de sus responsabilidades familiares por parte de los hombres puede ser una forma de violencia y coerción. Esta violencia compromete la salud de la mujer y entorpece su capacidad de participar en la vida familiar y en la vida pública en condiciones de igualdad¹⁷.

De igual manera, la Recomendación General No. 19 de la CEDAW enfatiza en que las actitudes tradicionales, según las cuales se considera a la mujer como subordinada o se le atribuyen funciones estereotipadas perpetúan la difusión de prácticas que entrañan violencia o coacción, como la violencia y los malos tratos en la familia¹⁸ y recomiendan como medidas necesarias para el problema de la violencia familiar; sanciones penales en los casos necesarios y recursos civiles para atender la violencia en el hogar; servicios, entre ellos, refugios, asesoramiento y programas de rehabilitación, para garantizar que las víctimas de violencia en la familia estén sanas y salvas; programas de rehabilitación para los culpables de violencia en el hogar y servicios de apoyo para las familias víctimas de este tipo de violencia¹⁹.

¹⁷ Comité de la CEDAW, *Recomendación General de la CEDAW No. 19 Sobre la violencia contra las Mujeres*, 11º Periodo de Sesiones, 1992., párrafo 23, disponible en: <https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-sp.htm> (fecha de consulta: 7 de julio de 2020).

¹⁸ Comité de la CEDAW, *Recomendación General de la CEDAW No. 19 Sobre la violencia contra las mujeres*, párrafo 11.

¹⁹ Comité de la CEDAW, *Recomendación General de la CEDAW No. 19 Sobre la violencia contra las mujeres*, párrafo 24.



Mientras que en la Recomendación General 35 de la CEDAW sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general número 19, el Comité considera que:

(...) la violencia por razón de género contra la mujer es uno de los medios sociales, políticos y económicos fundamentales a través de los cuales se perpetúa la posición subordinada de la mujer con respecto al hombre y sus papeles estereotipados. En toda su labor, el Comité ha dejado claro que esa violencia constituye un grave obstáculo para el logro de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres y para el disfrute por parte de la mujer de sus derechos humanos y libertades fundamentales, consagrados en la Convención²⁰.

El mismo Comité de la CEDAW en las Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México, emitidas en julio de 2018, le sigue preocupando **la persistencia de los patrones de uso generalizado de la violencia por razón de género contra las mujeres y las niñas en México**, incluidas la violencia física, psicológica, sexual y económica, así como el aumento de la violencia doméstica, especialmente los feminicidios; y los escasos datos estadísticos sobre la violencia contra la mujer desglosados por tipo de violencia y relación entre el autor y la víctima²¹.

Por otra parte, en la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, en su numeral 4 establece que: “los Estados deben condenar la violencia contra la mujer y no invocar ninguna costumbre, tradición o consideración religiosa para eludir su obligación de procurar eliminarla”. De acuerdo con esta Declaración las instituciones del Gobierno mexicano deben de **aplicar políticas públicas encaminadas a abstenerse de practicar violencia contra la mujer, actuar con la debida diligencia en las investigaciones, contar con mecanismos adecuados de justicia, resarcimiento justo del daño, elaborar planes de acción para promover la protección de las mujeres, evitar la revictimización de la mujer y sobre todo contar con presupuestos adecuados.**

B. Derecho a una vida libre de violencia en el Sistema Interamericano de los Derechos Humanos

Para proteger la dignidad y la integridad de las mujeres, se han reconocido el derecho de la mujer a una vida libre de violencia; este derecho es una premisa fundamental de un estado moderno y democrático; supone el reconocimiento de la dignidad, integridad, libertad y autonomía de las mujeres, como un principio 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.

²⁰ Comité de la CEDAW, *Recomendación General de la CEDAW No. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer*, parágrafo 10, disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11405.pdf> (fecha de consulta: 7 de agosto de 2020).

²¹ Comité de la CEDAW, *Observaciones finales sobre el noveno informe periódico en México*, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/398069/Observaciones_finales_9o_Informe_M_xico_ante_la_CEDAW.pdf (fecha de consulta: 7 de agosto de 2020).



Es por la importancia de este derecho que la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos en 1994 suscribió la **Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer o Convención de Belém do Pará**, la cual constituye un instrumento básico para la defensa del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

Esta Convención, define a la violencia ejercida en contra de las mujeres como **“cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”**. Asimismo, en su preámbulo se reconoce que “la violencia contra la mujer es una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres”.

Los Estados Partes de esta Convención tienen el deber de condenar 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 Convención²².

²² Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), disponible en: <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/BelemDoPara-ESPANOL.pdf>, (fecha de consulta 7 de agosto de 2020).



Un precedente de gran importancia en la garantía del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia es la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictada en el caso *González y Otras ("Campo Algodonero") Vs. México*, a través de la cual se declaró que el Estado violó "los derechos a la vida, integridad personal y libertad personal reconocidos en los artículos 4.1, 5.1, 5.2 y 7.1 de la Convención Americana"²³. En los considerandos por los cuales se arribó a esta conclusión la Corte expuso lo siguiente:

245. Asimismo, el Tribunal ha establecido que el derecho a la vida juega un papel fundamental en la Convención Americana, por ser el presupuesto esencial para el ejercicio de los demás derechos. **Los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones que se requieran para que no se produzcan violaciones de ese derecho inalienable y, en particular, el deber de impedir que sus agentes atenten contra él.**

258. De todo lo anterior, se desprende que los Estados deben adoptar medidas integrales para cumplir con la debida diligencia en casos de violencia contra las mujeres. En particular, 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**. La estrategia de prevención debe ser integral, es decir, debe 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. Asimismo, los Estados deben adoptar medidas preventivas en casos específicos en los que es evidente que determinadas mujeres y niñas pueden ser víctimas de violencia²⁴.

Por otra parte, en el Caso *Fernández Ortega y otros. Vs. México*, la Corte Interamericana determinó que:

130. Como ha sido señalado anteriormente por este Tribunal, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha sostenido que la definición de la discriminación contra la mujer "incluye la violencia basada en el sexo, es decir, la violencia dirigida contra la mujer [i] porque es mujer o [ii] porque la afecta en forma desproporcionada". Asimismo, también ha señalado que "[l]a violencia contra las mujeres una forma de discriminación que impide gravemente que goce de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre.

118. Este Tribunal recuerda, como lo señala la Convención de Belém do Pará, que **la violencia contra la mujer** no sólo constituye una violación de los derechos humanos, sino que es "una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres", que **"trasciende todos los sectores de la sociedad independientemente de su clase, raza o grupo étnico, nivel de ingresos, cultura, nivel educacional, edad o religión y afecta negativamente sus propias bases"**. Sin duda alguna estos esfuerzos que se han dado a nivel internacional para visibilizar la violencia contra la mujer y para garantizar los derechos humanos de las mismas, han tenido resonancia a nivel local, lo cual se aprecia en la legislación de México tanto en el ámbito nacional como en las entidades

²³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso González y Otras ("Campo Algodonero") Vs. México*, párr. 3, disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf (fecha de consulta: el 7 de mayo de 2020).

²⁴ *Ibidem*, párr. 245 y 258



federativas. **En este mismo sentido, ha quedado sentada la exigencia al Estado mexicano para que garantice el acceso y disfrute de los derechos humanos de las mujeres**²⁵.

Sin duda alguna estos esfuerzos que se han dado a nivel internacional para visibilizar la violencia contra la mujer y para garantizar los derechos humanos de las mismas, han tenido resonancia a nivel local, lo cual se aprecia en la legislación de México tanto en el ámbito nacional como en las entidades federativas. En este mismo sentido, ha quedado sentada la exigencia al Estado mexicano para que garantice el acceso y disfrute de los derechos humanos de las mujeres.

C. El Derecho a una vida libre de violencia en el orden jurídico mexicano

Actualmente los párrafos primero, segundo y tercero del artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen lo siguiente:

Artículo 1º. 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.

Las **normas relativas a los derechos humanos se interpretarán** de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia **favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia**.

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.

Esto es, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todas las autoridades, en el ámbito de su competencia, tiene la obligación de:

Esquema 3. Obligaciones del Estado mexicano



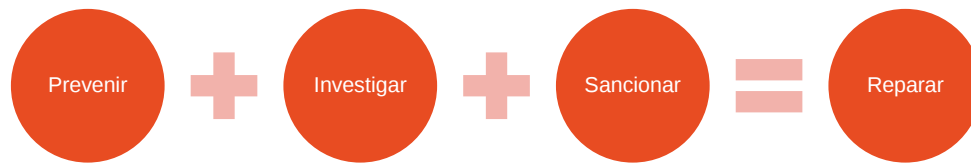
Fuente: CNDH.

Promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de todas las personas en el caso que nos ocupa los derechos humanos de las mujeres y niñas de este país, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, es deber del Estado:

²⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *CASO FERNÁNDEZ ORTEGA Y OTROS VS. MÉXICO*, párrafos 118 y 130, disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_215_esp.pdf, (fecha de consulta 7 de mayo de 2020).



Esquema 4. Deberes del Estado mexicano



Fuente: CNDH.

Son deberes del estado mexicano prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos que se comentan en contra de las mujeres y niñas de este país. Además, las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución General y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, en la fracción IV del artículo 5 define a la violencia contra la mujer, como: **“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”**. Asimismo, sobre las modalidades de violencia que prevé esta ley, destaca la violencia feminicida como una modalidad específica que puede implicar una combinación de los diferentes tipos de violencia referidos, y que podría darse en distintos modos de interacción, pero que se señala 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.

Por otro lado, la desigualdad en el ejercicio de los derechos de las mujeres y niñas, ha sido históricamente una constante a la que se enfrentan, la cual se ha construido a partir de la discriminación y la violencia contra este sector de la población al considerarse social y económicamente un menor valor al trabajo realizado por ellas, esto se ve reflejado en: la distribución del trabajo y el uso del tiempo, el acceso y control de los recursos e ingresos, la autonomía, la capacidad de decisión y participación y el control de su sexualidad.

El contexto actual de la pandemia mundial que se vive a causa de la COVID-19, ha obligado a modificar las dinámicas y formas de relacionarnos laboral y familiarmente. A su vez estas nuevas dinámicas representan efectos diferenciados para las niñas y mujeres, para quienes el uso del tiempo, el acceso a recursos, la autonomía, capacidad de decisión, participación y control de su sexualidad se ve mayormente afectado. Además de ponerlas en riesgo en caso de experimentar un ambiente de violencia familiar que ponga en riesgo su integridad, así como la de sus hijas e hijos.

La visibilización de la afectación que viven de forma incrementada por niñas y mujeres es fundamental para la emisión de medidas que mitiguen dichas afectaciones, poniendo en el centro sus necesidades.



D. Obligaciones del Estado Mexicano a la luz de los estándares internacionales

A partir de lo señalado, a continuación, se exponen las obligaciones constitucionales que tienen que cumplir todas las autoridades del Estado Mexicano. La **obligación de promover** tiene como finalidad que todas las personas conozcan sus derechos y los mecanismos de defensa en caso de que sus derechos fueran vulnerados. Esta obligación no solo implica realizar promocionales, sino que va más allá, se debe de empoderar a las personas, en este caso a las mujeres para que conozcan sus derechos y en consecuencia puedan hacerlos exigibles²⁶.

En cuanto a la **obligación de respeto**, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que la primera obligación asumida por los Estados es la de “respetar los derechos y libertades”, por lo que la protección de los derechos humanos está necesariamente comprendida la noción de restricción al ejercicio del poder estatal²⁷.

Sobre la **obligación de proteger**, el artículo 10 de la Convención de Belém do Pará menciona que: “[C]on el propósito de proteger el derecho de la mujer a una vida libre de violencia, los Estados Partes deberán adoptar medidas para prevenir y erradicar la violencia contra la mujer, para asistir a la mujer afectada por la violencia, así como sobre las dificultades que observen en la aplicación de las mismas y los factores que contribuyan a la violencia contra la mujer”.

Es decir, la obligación constitucional de proteger dirigida las autoridades consiste en establecer un marco normativo e instituciones adecuadas que protejan a las mujeres que han sido víctimas de violencia o que pueden ser potenciales víctimas, por parte de particulares o por agentes públicos, y ante un riesgo inminente de que la violencia escale, el Estado debe de proporcionarle protección inmediata.

Sobre este particular, la Corte Interamericana en la sentencia de “Campo Algodonero”, en el párrafo 258, estableció lo siguiente:

258. De todo lo anterior, se desprende que los Estados deben adoptar medidas integrales para cumplir con la debida diligencia en casos de violencia contra las mujeres. En particular, 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. La estrategia de prevención debe ser integral, es decir, debe 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. Asimismo, los Estados deben adoptar medidas preventivas en casos específicos en los que es evidente que determinadas mujeres y niñas pueden ser víctimas de violencia. (...)”²⁸.

²⁶ Sandra Serrano, *Obligaciones del Estado frente a los derechos humanos y los principios rectores: una relación para la interpretación y aplicación de los derechos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, p. 119, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3567/9.pdf> (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2020).

²⁷ Cfr. Sentencia “Campo Algodonero”, p. 235

²⁸ *Ibidem*, párr. 258.



En esta misma sentencia se determinó que no obstante que el Estado tenía pleno conocimiento que corrían las mujeres de ser objeto de violencia, no demostró haber adoptado medidas de prevención para evitar estas conductas:

279. A pesar de que el Estado tenía pleno conocimiento del riesgo que corrían las mujeres de ser objeto de violencia, no demostró haber adoptado medidas efectivas de prevención antes de noviembre de 2001 que redujeran los factores de riesgo para las mujeres. Aunque el deber de prevención sea uno de medio y no de resultado (supra párr. 251), **el Estado no ha demostrado que la creación de la FEIHM y algunas adiciones a su marco legislativo, por más que fueran necesarias y demuestren un compromiso estatal, fueran suficientes y efectivas para prevenir las graves manifestaciones de la violencia contra la mujer que se vivía en Ciudad Juárez en la época del presente caso**²⁹.

Por lo que hace a la **obligación de garantizar**, la Corte Interamericana ha establecido que puede ser cumplida de diferentes maneras, en función del derecho específico que se trate y de las particulares necesidades de protección. Esta obligación implica el deber de los Estados de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.

Agrega, la Corte que, como parte de dicha obligación, el Estado está en el **deber jurídico 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**³⁰.

Es decir, no basta que los Estados se abstengan de violar los derechos, sino que es imperativa la adopción de medidas positivas, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre, en este caso la desventaja histórica que las mujeres han vivido.

Por lo que los derechos a la vida y a la integridad personal revisten un carácter esencial para el ejercicio de los demás derechos. Los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones que se requieran para que no se produzcan violaciones de ese derecho inalienable y, en particular, el deber de impedir que sus agentes atenten contra él. A la luz de estas obligaciones constitucionales, **todas las autoridades del Estado mexicano están obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de todas las personas, por lo que deberán prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos de las mujeres.**

²⁹ *Ibidem.*, párr. 279.

³⁰ Caso Campo Algodonero, *Óp. Cit.*, p. 236



II. Revisión de obligaciones legislativas

En 2007 se publicó la Ley General de Acceso de las Mujeres a Una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), y su reglamento, mismas que son el marco de la política nacional en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

Esta ley en su artículo 1 establece la coordinación entre la federación, las entidades federativas, la ciudad de México y los municipios, para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. Con ello, se asienta la **obligación de los distintos órdenes de gobierno en las tareas vinculadas a la garantía del acceso de las mujeres a una vida libre de violencia**³¹.

Se entiende por Política Nacional, de conformidad con el reglamento de la LGAMVLV, **las acciones y estrategias con perspectiva de género, derechos humanos de las mujeres y mecanismos de coordinación que deberán observar la federación, las entidades federativas y los municipios para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres**. Dicha política nacional está integrada por ejes de acción, diagnóstico, un sistema, un programa y modelos, como se muestra en el esquema.

Esquema 5. Estructura de la Política Nacional Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres



Fuente: CNDH, *Diagnóstico de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como integrante de los Grupos que dan seguimiento a los procedimientos de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres*, 2019, p. 89, disponible en: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-11/Estudio-AVGM-2019.pdf> (fecha de consulta: 04 de noviembre de 2020).

A continuación, se señala lo que se prevé en la ley y el reglamento sobre cada uno de los componentes de la política nacional.

³¹ CNDH, *Diagnóstico de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como integrante de los Grupos que dan seguimiento a los procedimientos de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres*, 2019, p. 89, disponible en: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-11/Estudio-AVGM-2019.pdf> (fecha de consulta: 04 de noviembre de 2020)



Esquema 6. Componentes de la Política Nacional Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y definición.

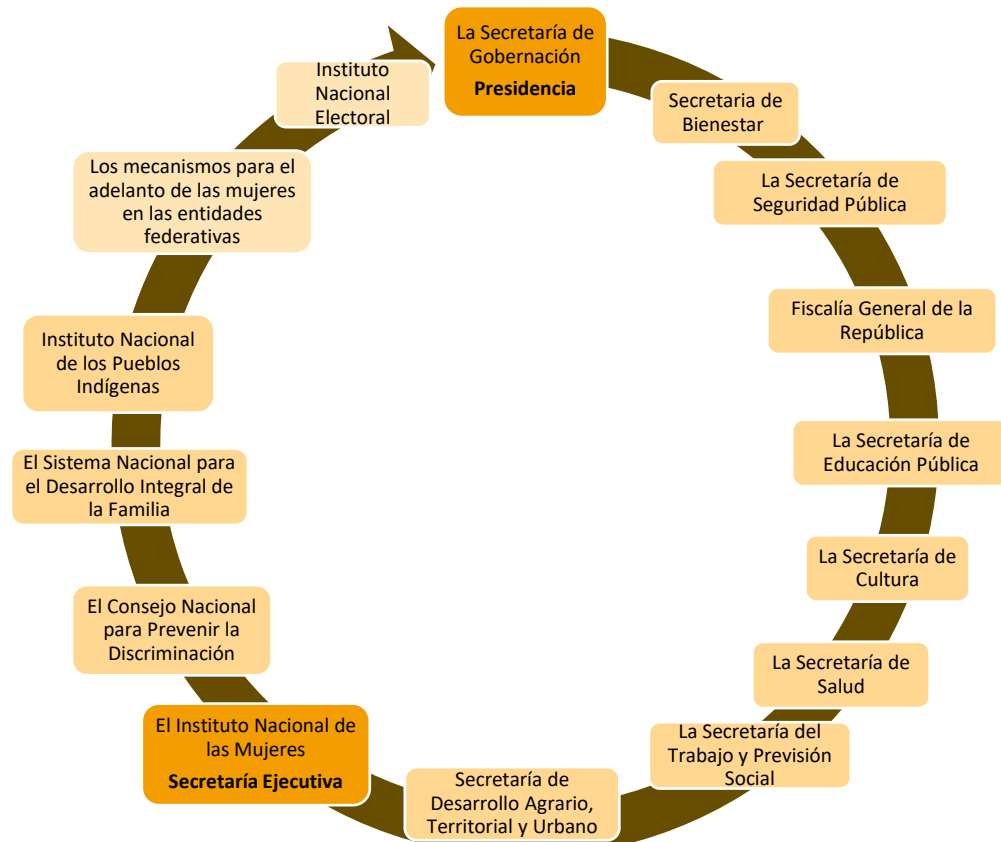
Ejes de acción	Estrategias transversales para aplicar políticas públicas con el objetivo de prevenir, atender, sancionar y erradicar los tipos y modalidades de la violencia.
Modelos	Medidas, programas, directrices, mecanismos y procedimientos que se implementen para garantizar los derechos humanos de las mujeres, y a través de los cuales se implementarán los ejes de acción.
Diagnóstico	Estudio con perspectiva de género sobre los tipos y modalidades de violencia contra las niñas y mujeres a nivel nacional, que tiene como finalidad obtener información para la elaboración de políticas gubernamentales.
Sistema	Tiene por objeto que tanto la federación, las entidades federativas, la Ciudad de México y los municipios conjunten esfuerzos, instrumentos, políticas, servicios y acciones interinstitucionales para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.
Programa	Programa integral para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, contendrá acciones con perspectiva de género

Fuente: CNDH, con información de la LGAMVLV y su reglamento.

La integración del **Sistema Nacional incluye a 13 instituciones** entre las cuales se encuentran la Fiscalía General de la República y el Instituto Nacional Electoral, esta última institución integrada en el mes de abril de 2020. También son parte del Sistema los **32 mecanismos para el adelanto para las mujeres**. Preside el Sistema la Secretaría de Gobernación y funge como Secretaría Ejecutiva el Instituto Nacional de las Mujeres. En el siguiente esquema se especifica la integración del Sistema.



Esquema 7. Integración del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres.

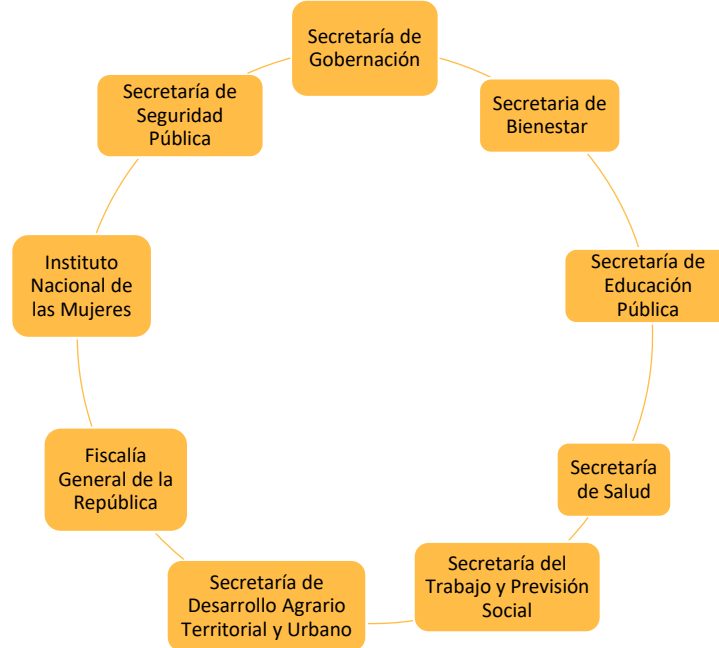


Fuente: CNDH, con base en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, con fecha de corte 07 de diciembre de 2020.

La LGAMVLV establece también establece diversas facultades para las siguientes instituciones: Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Bienestar, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Fiscalía General de la República e Instituto Nacional de las Mujeres.



Esquema 8. Secretarías e Instituciones con facultades específicas en materia de Prevención, Atención, Sanción y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres



Fuente: CNDH, *Diagnóstico de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como integrante de los Grupos que dan seguimiento a los procedimientos de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres*, 2019, p. 59, disponible en: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-11/Estudio-AVGM-2019.pdf> (fecha de consulta: 04 de noviembre de 2020)

La LGAMVLV además establece que, **las entidades federativas y la Ciudad de México, deberán expedir sus normas legales, así como tomar las medidas presupuestales y administrativas para garantizar el derecho a una vida libre de violencia.** Por lo que, tienen responsabilidad tanto la federación, las entidades federativas y los municipios, en la implementación de los objetivos establecidos en la ley, los cuales son:

- I. Impulsar y fomentar el conocimiento y el respeto a los derechos humanos de las mujeres;
- II. **Transformar los modelos socioculturales** de conducta de mujeres y hombres, incluyendo la formulación de programas y acciones de educación formales y no formales, en todos los niveles educativos y de instrucción, con la finalidad de prevenir, atender y erradicar las conductas estereotipadas que permiten, fomentan y toleran la violencia contra las mujeres;
- III. **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**;
- IV. **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;
- V. Brindar **los servicios especializados y gratuitos** para la atención y protección a las víctimas, por medio de las autoridades y las instituciones públicas o privadas;
- VI. Fomentar y apoyar **programas de educación pública y privada**, destinados a concientizar a la sociedad sobre las causas y las consecuencias de la violencia contra las mujeres;



VII. Diseñar **programas de atención** y capacitación a víctimas que les permita participar plenamente en todos los ámbitos de la vida;

VIII. Vigilar que los **medios de comunicación no fomenten la violencia contra las mujeres** y que favorezcan la erradicación de todos los tipos de violencia, para fortalecer el respeto a los derechos humanos y la dignidad de las mujeres;

IX. Garantizar la **investigación y la elaboración de diagnósticos estadísticos sobre las causas, la frecuencia y las consecuencias de la violencia contra las mujeres**, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas desarrolladas para prevenir, atender, sancionar y erradicar todo tipo de violencia;

X. Publicar semestralmente la información general y estadística sobre los casos de violencia contra las mujeres para integrar el **Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres**;

XI. Promover la inclusión prioritaria en el Plan Nacional de Desarrollo de las medidas y las políticas de gobierno para erradicar la violencia contra las mujeres;

XII. **Promover la cultura de denuncia** de la violencia contra las mujeres en el marco de la eficacia de las instituciones para garantizar su seguridad y su integridad, y

XIII. Diseñar un **modelo integral de atención a los derechos humanos** y ciudadanía de las mujeres que deberán instrumentar las instituciones, los centros de atención y los refugios que atiendan a víctimas.³²

Actualmente las 32 entidades federativas han publicado sus leyes en materia de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia y 30 cuentan con un reglamento, las entidades que no cuentan con reglamentos son Chiapas y San Luis Potosí.

Así mismo del monitoreo realizado en las leyes de acceso se identificó 31 entidades federativas prevén en su legislación el contar con un programa y un sistema para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

Es importante señalar que la Ciudad de México, es la única que no regula en su ley de acceso, el contar con un sistema y un programa, sin embargo, regula en su artículo 11 la coordinación interinstitucional entre 15 secretarías y las demarcaciones territoriales, así mismo prevé que las secretarías cuenten con programas para la implementación de acciones en materia de prevención, atención, sanción, y erradicación de la violencia contra las mujeres.³³

³² SCJN, *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, artículo 38, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=WVhKjmhCYz0ufl+8glULIOKRtBAaWggk3wJWlia8xCcZKV27nU7cDuXu6MXSHbZv> (fecha de consulta: 04 de noviembre de 2020)

³³ SCJN, *Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia del Distrito Federal*, artículo 11, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=Y+n2DS/TTqRhSVU2qmdsvg1+soDz6j86168/DDmQ3ArNccQccnsgYsB+NIaplsGW> (fecha de consulta: 04 de noviembre de 2020)



Tabla 3. Regulación en materia de violencia en las entidades federativas.

ID	Entidades federativas y federación	Cuenta con LAMVLV	Cuenta con reglamento de la LAMVLV	Prevé un Sistema	Prevé un Programa
0	Federal	Sí	Sí	Sí	Sí
1	Aguascalientes	Sí	Sí	Sí	Sí
2	Baja California	Sí	Sí	Sí	Sí
3	Baja California Sur	Sí	Sí	Sí	Sí
4	Campeche	Sí	Sí	Sí	Sí
5	Chiapas	Sí	No	Sí	Sí
6	Chihuahua	Sí	Sí	Sí	Sí
7	Ciudad de México	Sí	Sí	No	No
8	Coahuila	Sí	Sí	Sí	Sí
9	Colima	Sí	Sí	Sí	Sí
10	Durango	Sí	Sí	Sí	Sí
11	Estado de México	Sí	Sí	Sí	Sí
12	Guanajuato	Sí	Sí	Sí	Sí
13	Guerrero	Sí	Sí	Sí	Sí
14	Hidalgo	Sí	Sí	Sí	Sí
15	Jalisco	Sí	Sí	Sí	Sí
16	Michoacán	Sí	Sí	Sí	Sí
17	Morelos	Sí	Sí	Sí	Sí
18	Nayarit	Sí	Sí	Sí	Sí
19	Nuevo León	Sí	Sí	Sí	Sí
20	Oaxaca	Sí	Sí	Sí	Sí
21	Puebla	Sí	Sí	Sí	Sí
22	Querétaro	Sí	Sí	Sí	Sí
23	Quintana Roo	Sí	Sí	Sí	Sí
24	San Luis Potosí	Sí	No	Sí	Sí
25	Sinaloa	Sí	Sí	Sí	Sí
26	Sonora	Sí	Sí	Sí	Sí
27	Tabasco	Sí	Sí	Sí	Sí
28	Tamaulipas	Sí	Sí	Sí	Sí
29	Tlaxcala	Sí	Sí	Sí	Sí
30	Veracruz	Sí	Sí	Sí	Sí
31	Yucatán	Sí	Sí	Sí	Sí
32	Zacatecas	Sí	Sí	Sí	Sí
Total		32	30	32	32

Fuente: CNDH, elaboración propia a partir de las LAMVLV.

Por lo tanto, cada entidad federativa debe diseñar e implementar acciones en materia de no violencia contra las mujeres a través de estos mecanismos, teniendo el máximo estándar de las obligaciones y deberes establecidos en instrumentos internacionales.



III. Revisión de obligaciones programáticas

De acuerdo con lo planteado, se hace evidente la necesidad de que los programas que se diseñen para la atención, prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres integren los más altos estándares en materia de derechos humanos de las mujeres de conformidad con el bloque de constitucionalidad.

Actualmente, se tiene conocimiento de que el *Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (PIPASEVM) 2019-2024*, se presentó para su aprobación en el 2019 por la CONAVIM, de la Secretaría de Gobernación³⁴; sin embargo, noviembre de 2020, no se encuentra publicado.

El PIPASEVM es central para la atención a la violencia contra las mujeres, en tanto que, de acuerdo con la LGAMVLV, contiene las acciones con perspectiva de género, orientadas a: impulsar y fomentar el conocimiento y respeto a los derechos humanos; transformar los modelos socioculturales a través de programas y acciones educativas para prevenir, atender y erradicar las conductas estereotipadas; brindar servicios especializados y gratuitos para la atención y protección a las víctimas; fomentar y apoyar programas de educación pública y privada para concientizar a la sociedad sobre las causas y consecuencias de la familia; así como, diseñar programas de atención y capacitación a víctimas, y vigilar que los medios de comunicación no fomenten la violencia contra las mujeres, entre otras.

La elaboración del PIPASEVM corresponde a la Secretaría de Gobernación. Asimismo, **incumbe a la Federación el formular y conducir la política nacional integral desde la perspectiva de género para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres**; esto de acuerdo con el artículo 41 de dicha ley.

El PIPASEVM es un instrumento fundamental en la articulación de la política orientada a prevenir, atender y sancionar la violencia contra las mujeres, por lo que la demora en su publicación contraviene lo previsto en la LGAMVLV, y afecta el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. Aunado a lo expuesto, la ausencia de publicación del Programa afecta el cumplimiento de otras obligaciones, tales como evaluar y considerar la eficacia de las acciones del Programa, con base en investigaciones con perspectiva de género sobre las causas y consecuencias de la violencia contra las mujeres, y la rendición del informe anual sobre los avances del Programa.

Como ya fue referido con anterioridad, este documento es de una gran relevancia, ya debe contener las pautas de acción por parte de autoridades de los tres niveles de gobierno, por lo que los programas locales que se elaboren deberían de estar alineados a este documento. **El no contar con este documento como guía, constituye una seria deficiencia para la política pública en materia de**

³⁴ CONAVIM, *Presenta CONAVIM el PIPASEVM ante el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres*, 18 de septiembre de 2019, disponible en: <https://www.gob.mx/conavim/prensa/presenta-conavim-el-pipasevm-ante-el-sistema-nacional-para-prevenir-atender-sancionar-y-erradicar-la-violencia-contra-las-mujeres?idiom=es> (fecha de consulta: 13 de julio de 2020).



acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, no sólo a nivel federal sino con un impacto nacional.

A nivel de las entidades federativas, esta Comisión Nacional realizó una búsqueda en páginas oficiales de los gobiernos para advertir cuántas entidades federativas contaban con un programa para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, que fuera consultable por el público en general.

A partir de esta revisión se advirtió que sólo seis entidades federativas cuentan con un programa en esta materia publicado. Estos estados son: Chihuahua, Guanajuato, Guerrero, Morelos, Oaxaca y San Luis Potosí.

Tabla 4. Entidades federativas que cuentan con un programa publicado

Entidades federativas que cuentan con un programa publicado		
1. Chihuahua	3. Guerrero	5. Oaxaca
2. Guanajuato	4. Morelos	6. San Luis Potosí

Fuente: CNDH, elaboración propia.

Es decir, que tan **sólo 18.75%** de las entidades federativas cuenta con un documento en el cual se encuentren definidas las acciones que serán realizadas por las distintas autoridades como parte de la política estatal y municipal de para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

Para la erradicación de esta violación a los derechos humanos de las mujeres, es necesario que se cuente con un diagnóstico que permita conocer cuáles son los problemas que enfrentan las mujeres dentro de los contextos específicos que se viven en las distintas entidades federativas. Posteriormente, a partir de esta información, es necesario que se definan ejes y líneas acciones, con las autoridades responsables de su cumplimiento, y metas determinadas para poder evaluar el impacto que el actuar de las autoridades tiene en la vida de las mujeres.

La CNDH observa que **estas características están presentes en todos los programas que se identificaron publicados**. Si bien no se realizó un análisis cualitativo sobre estas características, el que estos documentos cuenten con diagnósticos, metas y autoridades responsables es un importante punto de partida para sentar las bases de una política en materia de violencia en contra de las mujeres.

Adicionalmente, cabe señalar que el programa correspondiente al estado de Guerrero señala que su programa se encuentra alineado al *Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y el Programa de Atención a la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género*³⁵.

Sin embargo, resulta alarmante que en 26 entidades federativas no se cuente con una versión pública de los programas en comento. Ello impide que las personas puedan acceder con facilidad a la información respecto de estas políticas. Asimismo, limita el conocimiento de este instrumento dentro de las autoridades, lo cual pueden conllevar a que las acciones se lleven a cabo sin

³⁵ Gobierno del Estado de Guerrero, *Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y erradicar la Violencia contra las Mujeres*, p. 19, disponible en: <http://i.guerrero.gob.mx/uploads/2018/12/PERRVIOLCMUJER16-21.pdf> (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2020).



perspectiva de género, y sin el debido reconocimiento a que el combate de la violencia en contra de las mujeres es un deber constitucional y convencional de todas las instituciones.

En este sentido, se considera urgente que los programas para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres correspondientes a todas las entidades federativas sean públicos, en caso de contar con ellos; y de no tenerlos elaborados que sean realizados en colaboración de la sociedad civil para definir cuáles son los principales problemas que están afectando el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia en las entidades federativas, y a partir de ello se definan ejes, acciones y metas para las autoridades.

IV. Consideraciones sobre las instituciones que tienen el deber de prevenir, atender, investigar y sancionar la violencia contra las mujeres

Como parte del deber de respeto a los derechos humanos por parte de las autoridades resulta necesario que las instituciones cuenten con el diseño y personal necesarios para atender la circunstancia actual que enfrentan las mujeres para acceder a su derecho a una vida libre de violencia. Es por ello que en el presente apartado se analizan cuáles son algunas de las instituciones con las que cuentan las entidades federativas para hacer frente a la violencia en contra de las mujeres.

A. Mecanismos para el adelanto de las mujeres

Los mecanismos para el adelanto de las mujeres son instituciones creadas a partir de las exigencias de los movimientos organizados de mujeres para la creación de políticas públicas que atiendan las situaciones de desigualdad, discriminación y violencia que enfrentan las mujeres. Estas instituciones se consideran de fundamental importancia para impulsar la transversalización de acciones en los gobiernos que permitan la incorporación de la perspectiva de género en el quehacer institucional. Adicionalmente, tienen un importante peso en el cumplimiento del deber de prevención, promoción y atención de las mujeres que han experimentado incidentes de violencia.

Es por ello, que resulta importante que estas instituciones cuenten con un peso institucional que les permita que las observaciones y recomendaciones que emitan sean incorporadas en las actuaciones de la administración pública estatal. A partir de una revisión realizada por la CNDH, se advirtió que el nivel con el que cuentan los MAM en las entidades federativas es el siguiente:

Tabla 5. Mecanismos para el adelanto de las mujeres por entidad federativa

Id.	Entidad federativa	Dependencia
1	Aguascalientes	Instituto Aguascalentense de las Mujeres
2	Baja California	Instituto de la Mujer para el Estado de Baja California
3	Baja California Sur	Instituto Sudcaliforniano de las Mujeres
4	Campeche	Instituto de la Mujer del Estado de Campeche
5	Chiapas	Secretaría de Igualdad de Género del Estado de Chiapas
6	Chihuahua	Instituto Chihuahuense de la Mujer
7	Ciudad de México	Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México
8	Coahuila	Instituto Coahuilense de las Mujeres
9	Colima	Instituto Colimense de las Mujeres



Id.	Entidad federativa	Dependencia
10	Durango	Instituto Estatal de las Mujeres del Estado de Durango
11	Estado de México	Secretaría de la Mujer del Estado de México
12	Guanajuato	Instituto para las Mujeres Guanajuatenses
13	Guerrero	Secretaría de la Mujer del Gobierno del Estado de Guerrero
14	Hidalgo	Instituto Hidalguense de las Mujeres
15	Jalisco	Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres
16	Michoacán	Secretaría de Igualdad Sustantiva y Desarrollo de las Mujeres Michoacanas
17	Morelos	Instituto de la Mujer para el Estado de Morelos
18	Nayarit	Instituto para la Mujer Nayarita
19	Nuevo León	Instituto Estatal de las Mujeres
20	Oaxaca	Secretaría de las Mujeres de Oaxaca
21	Puebla	Secretaría de Igualdad Sustantiva
22	Querétaro	Instituto Queretano de las Mujeres
23	Quintana Roo	Instituto Quintanarroense de la Mujer
24	San Luis Potosí	Instituto de las Mujeres del Estado de San Luis Potosí
25	Sinaloa	Instituto Sinaloense de las Mujeres
26	Sonora	Instituto Sonorense de la Mujer
27	Tabasco	Instituto Estatal de las Mujeres de Tabasco
28	Tamaulipas	Instituto de la Mujeres en Tamaulipas
29	Tlaxcala	Instituto Estatal de la Mujer de Tlaxcala
30	Veracruz	Instituto Veracruzano de las Mujeres
31	Yucatán	Secretaría de las Mujeres
32	Zacatecas	Secretaría de las Mujeres

Fuente: CNDH, elaboración propia a partir de las páginas de los MAM.

A partir de lo anterior, se puede advertir que actualmente se cuentan con **diez secretarías de las mujeres por parte de las entidades federativas; mientras que hay 22 institutos de la mujer**. Ello da cuenta de la relevancia que el tema tiene en la incorporación de la política pública en favor de los derechos de las mujeres en las entidades federativas, ya que las secretarías, al tener un nivel directamente dependiente de la persona titular del poder ejecutivo, permite que se tomen decisiones de más alto nivel y una comunicación más directa.

Otro aspecto relevante para advertir los recursos con los que cuentan estos mecanismos es el personal que tienen para sus funciones. A partir de la información del *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2019* del INEGI, se puede conocer el personal adscrito a las instituciones que se desempeñaban como MAM en 2018:



Tabla 6. Personal adscrito a los MAM por entidad federativa (2018)

Id.	Entidad federativa	Personal adscrito	Id.	Entidad federativa	Personal adscrito
1	Morelos	NSS	17	Sonora	80
2	Puebla	NSS	18	Zacatecas	87
3	Sinaloa	NSS	19	Aguascalientes	89
4	Colima	9	20	Nayarit	90
5	Baja California Sur	10	21	Quintana Roo	116
6	Campeche	14	22	Guerrero	126
7	Tlaxcala	18	23	Querétaro	126
8	Baja California	22	24	Guanajuato	127
9	Coahuila	40	25	Durango	150
10	Tamaulipas	48	26	Nuevo León	162
11	San Luis Potosí	52	27	Yucatán	171
12	Michoacán	61	28	Hidalgo	185
13	Oaxaca	63	29	Chihuahua	244
14	Veracruz	70	30	Ciudad de México	294
15	Jalisco	74	31	Chiapas	485
16	Tabasco	75	32	Estado de México	1,676

Fuente: CNDH, con información de INEGI, *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2019*. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cngspspe/2019/> (fecha de consulta 11 de diciembre de 2020).

De la anterior información se puede advertir que en **tres entidades federativas no se cuenta con información sobre el personal adscrito a estas instituciones**, mientras que en **17 entidades federativas el personal adscrito es menor a cien personas**. La entidad federativa que cuenta con el mayor número de personal adscrito es el MAM del Estado de México; sin embargo, es necesario señalar que esta institución se trata del entonces Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social que atendía a distintas poblaciones en situaciones de vulnerabilidad, no sólo a mujeres.

Si bien la conformación de estas instituciones ha variado en los últimos dos años, resulta preocupante el limitado número de personal adscrito a las mismas ante el enorme reto al que se enfrentan actualmente para combatir la violencia en contra de las mujeres. Asimismo, se tiene en cuenta que puede existir personal adicional adscrito a estas instituciones contratados por presupuesto federal, pero es indispensable que las entidades federativas proporcionen los recursos necesarios para el cumplimiento de sus deberes constitucionales.

B. Instituciones de procuración de justicia especializadas

El primer paso para poder lograr el acceso a la justicia es contar con instituciones de procuración de justicia que realicen una investigación diligente con perspectiva de género. Como ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la debida investigación de los hechos constitutivos de violaciones humanas es una obligación “(...) de medio y no de resultado, que debe ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple formalidad condenada de antemano



a ser infructuosa. La obligación del Estado de investigar debe cumplirse diligentemente para evitar la impunidad y que este tipo de hechos vuelvan a repetirse”³⁶.

Es por ello que resulta necesario que las instituciones cuenten con áreas especializadas, con personal capacitado con perspectiva de género para hacer frente al contexto de violencia que se vive en México. La violencia feminicida puede concluir con el feminicidio, pero también se manifiesta a través de otras formas de violencia en contra de las mujeres, tal como delitos sexuales y la violencia en el ámbito familiar.

Del *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2019* del INEGI, con información de 2018, se advierte que no todas las entidades federativas contaban con agencias especializadas en delitos que afectan especialmente a las mujeres. Particularmente, resulta preocupante el caso de **Hidalgo, en el que no se reportó al INEGI contar con alguna agencia especializada en feminicidio, violencia familiar, delitos sexuales o delitos en contra las mujeres.**

Si bien el Censo en comento provee información sobre agencias especializadas en “violencia intrafamiliar”, esta Comisión Nacional considera que el término no es adecuado, ya que refuerza la idea de la violencia ejercida en contra de las mujeres en el ámbito familiar como un asunto privado, aludiendo que se trata de un problema que afecta a la sociedad en su conjunto. Por ello, en lo subsecuente se emplea el término “violencia familiar”.

Respecto de las Agencias especializadas en feminicidios, 14 entidades federativas tenían al menos una agencia en el tema, lo que implica que al 2018, más de la mitad de las entidades federativas aún no contaban con instituciones especializadas en este delito. Estas entidades son:

Tabla 7. Entidades federativas que cuentan con al menos una Agencia Especializada en feminicidios (2018)

Agencia Especializada en feminicidios		
1. Campeche	6. Michoacán	11. Querétaro
2. Coahuila	7. Morelos	12. Tabasco
3. Chihuahua	8. Nayarit	13. Yucatán
4. Guerrero	9. Oaxaca	14. Zacatecas
5. México	10. Puebla	

Fuente: CNDH, con información del INEGI, *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2019*, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cnpje/2019/> (fecha de consulta 11 de diciembre de 2020).

El contar con agencias especializadas delitos de la violencia familiar es importante ya que la atención y protección oportuna de las mujeres que experimentan violencia en este ámbito puede tener como resultado evitar la ocurrencia de feminicidios íntimo. A pesar de ello, en 2018 sólo once entidades federativas contaban con al menos una agencia especializada en este tipo de delitos.

³⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso González y Otras (“Campo Algodonero”) Vs. México*, párr. 289, disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf (fecha de consulta: el 7 de mayo de 2020).



Tabla 8. Entidades federativas que cuentan con al menos una Agencia Especializada en violencia familiar (2018)

Agencia Especializada en violencia familiar		
1. Campeche	5. Jalisco	9. Nuevo León
2. Coahuila	6. México	10. Puebla
3. Colima	7. Michoacán	11. Tlaxcala
4. Chihuahua	8. Nayarit	

Fuente: CNDH, con información del INEGI, *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2019*, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cnpje/2019/> (fecha de consulta 11 de diciembre de 2020).

También es importante que se tengan agencias especializadas en delitos sexuales, ya que este tipo de delitos afectan principalmente a las mujeres y forman parte del contexto de violencia feminicida. En este tipo de delitos 19 entidades federativas contaban con agencias especializadas.

Tabla 9. Entidades federativas que cuentan con al menos una Agencia Especializada en delitos sexuales (2018)

Agencia Especializada en delitos sexuales			
1. Baja California	6. Guerrero	11. Oaxaca	16. Sonora
2. Campeche	7. Jalisco	12. Puebla	17. Veracruz
3. Coahuila	8. Michoacán	13. Querétaro	18. Yucatán
4. Ciudad de México	9. Morelos	14. San Luis Potosí	19. Zacatecas
5. Durango	10. Nayarit	15. Sinaloa	

Fuente: CNDH, con información del INEGI, *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2019*, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cnpje/2019/> (fecha de consulta 11 de diciembre de 2020).

Finalmente, se considera importante que las instancias de procuración de justicia dispongan de agencias especializadas en delitos contra las mujeres, bajo el entendido que estas agencias se encuentran compuestas por personas con una formación especial para realizar las diligencias con perspectiva de género, sin actuaciones revictimizantes. En este sentido, 19 entidades federativas tenían con agencias especializadas.

Tabla 10. Entidades federativas que cuentan con al menos una Agencia Especializada en delitos contra las mujeres (2018)

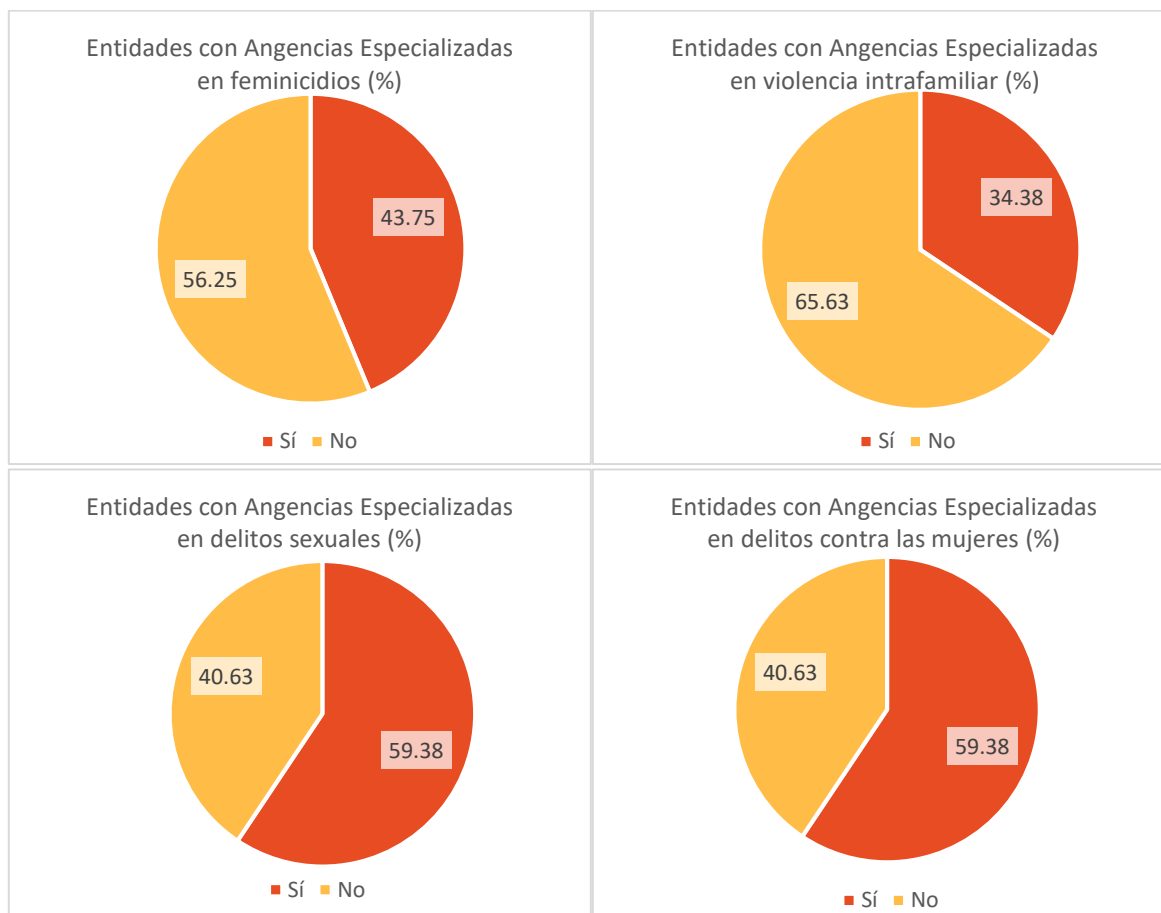
Agencia Especializada en delitos contra las mujeres			
1. Aguascalientes	6. Chiapas	11. Morelos	16. Tabasco
2. Baja California Sur	7. Chihuahua	12. Oaxaca	17. Tamaulipas
3. Campeche	8. Guanajuato	13. Puebla	18. Tlaxcala
4. Coahuila	9. Jalisco	14. Quintana Roo	19. Yucatán
5. Colima	10. México	15. Sinaloa	

Fuente: CNDH, con información del INEGI, *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2019*, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cnpje/2019/> (fecha de consulta 11 de diciembre de 2020).

Para ejemplificar esquemáticamente la presencia de agencias especializadas en los delitos antes señalados, se presentan las siguientes gráficas:



Gráfico 27. Entidades federativas que cuentan con agencias especializadas en delitos que afectan a las mujeres (2018)



Fuente: CNDH, con información del INEGI, *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2019*, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cnpje/2019/> (fecha de consulta 11 de diciembre de 2020).

Además de la creación de instancias, resulta igual de importante que se dispongan de los recursos necesarios para su funcionamiento. En este sentido, los recursos humanos son uno de los requisitos indispensables para que las instituciones cabalmente sus funciones, particularmente en tareas que requieren un perfil especializado. A partir de la información del *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2019*, se pudo advertir el personal adscrito a las agencias especializadas analizadas durante 2018:



Tabla 11. Personal adscrito a agencias especializadas en delitos que afectan a las mujeres (2018)

ID	Ámbito territorial	Agencia Especializada en Delitos Sexuales		Agencia Especializada en Delitos contra las Mujeres		Agencia Especializada en Violencia Familiar		Agencia Especializada en Feminicidios	
		N° agencias	Personal	N° agencias	Personal	N° agencias	Personal	N° agencias	Personal
1	Aguascalientes	NA	NA	13	39	NA	NA	NA	NA
2	Baja California	4	34	NA	NA	NA	NA	NA	NA
3	Baja California Sur	NA	NA	7	95	NA	NA	NA	NA
4	Campeche	1	10	3	41	2	23	1	2
5	Coahuila	4	18	6	58	1	8	2	9
6	Colima	NA	NA	5	16	4	13	NA	NA
7	Chiapas	NA	NA	1	84	NA	NA	NA	NA
8	Chihuahua	NA	NA	9	170	5	127	2	60
9	Ciudad de México	1	95	NA	NA	NA	NA	NA	NA
10	Durango	2	50	NA	NA	NA	NA	NA	NA
11	Guanajuato	NA	NA	7	NSS	NA	NA	NA	NA
12	Guerrero	9	119	NA	NA	NA	NA	1	19
13	Hidalgo	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
14	Jalisco	4	30	37	89	4	25	NA	NA
15	México	NA	NA	4	21	12	291	2	90
16	Michoacán	1	12	NA	NA	1	27	1	41
17	Morelos	2	13	1	6	NA	NA	3	18
18	Nayarit	1	11	NA	NA	1	35	1	9
19	Nuevo León	NA	NA	NA	NA	49	115	NA	NA
20	Oaxaca	1	7	9	26	NA		2	5
21	Puebla	1	15	1	17	1	30	1	1
22	Querétaro	1	55	NA	NA	NA	NA	1	4
23	Quintana Roo	NA	NA	2	133	NA	NA	NA	NA
24	San Luis Potosí	5	56	NA	NA	NA	NA	NA	NA
25	Sinaloa	4	16	8	83	NA	NA	NA	NA
26	Sonora	5	33	NA	NA	NA	NA	NA	NA
27	Tabasco	NA	NA	1	57	NA	NA	2	49
28	Tamaulipas	NA	NA	1	7	NA	NA	NA	NA
29	Tlaxcala	NA	NA	1	2	2	10	NA	NA
30	Veracruz	10	60	NA	NA	NA	NA	NA	NA
31	Yucatán	1	10	1	44	NA	NA	1	4
32	Zacatecas	4	4	NA	NA	NA	NA	1	6
Total nacional		61	648	117	988	82	704	21	317

Fuente: CNDH, con información del INEGI, *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2019*, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cnpje/2019/> (fecha de consulta 11 de diciembre de 2020).

Las agencias especializadas que cuentan con el mayor personal son las especializadas en delitos en contra de las mujeres seguidas de las especializadas en violencia familiar. Sin embargo, las 14



entidades que cuentan con fiscalías especializadas en feminicidios sólo cuentan con 317 personas para atender su competencia. Cabe señalar que, de acuerdo con el Secretariado Ejecutivo durante 2018 se cometieron 407 presuntos delitos de feminicidio en estas entidades federativas que contaban con agencias especializadas en feminicidios.

Adicionalmente, en algunas agencias sólo se encuentre asignada una persona (en las Agencias Especializadas en Delitos Sexuales de Zacatecas y la Agencia Especializada en Feminicidios de Puebla). Ello da cuenta de las dificultades que enfrentan algunas instituciones en contar con el personal necesario para dar una atención adecuada a las mujeres usuarias de sus servicios. El contar con los recursos suficientes y capacitados constituye parte del deber de garantizar a las mujeres el derecho a una vida libre de violencia.



Tabla 12. Recursos institucionales para la erradicación de la violencia contra las mujeres

Entidad federativa y la federación	LAMVLV	Reglamento de LAMVLV	Regula un programa	Regula un sistema	Programa publicado	Nivel del MAM	Personal MAM	Agencias D. sexuales	Agencias D. vs. mujeres	Agencias D. familiar	Agencias D. feminicidio
Aguascalientes	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Inst.	89	NA	13	NA	NA
Baja California	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Inst.	22	4	NA	NA	NA
Baja California Sur	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Inst.	10	NA	7	NA	NA
Campeche	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Inst.	14	1	3	2	1
Chiapas	Sí	No	Sí	Sí	No	Sec.	485	4	6	1	2
Chihuahua	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Inst.	244	NA	5	4	NA
Ciudad de México	Sí	Sí	No	No	No	Sec.	294	NA	1	NA	NA
Coahuila	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Inst.	40	NA	9	5	2
Colima	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Inst.	9	1	NA	NA	NA
Durango	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Inst.	150	2	NA	NA	NA
Estado de México	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sec.	1,676	NA	7	NA	NA
Guanajuato	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Inst.	127	9	NA	NA	1
Guerrero	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sec.	126	NA	NA	NA	NA
Hidalgo	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Inst.	185	4	37	4	NA
Jalisco	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sec.	74	NA	4	12	2
Michoacán	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sec.	61	1	NA	1	1
Morelos	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Inst.	NSS	2	1	NA	3
Nayarit	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Inst.	90	1	NA	1	1
Nuevo León	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Inst.	162	NA	NA	49	NA
Oaxaca	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sec.	63	1	9	NA	2
Puebla	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sec.	NSS	1	1	1	1
Querétaro	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Inst.	126	1	NA	NA	1
Quintana Roo	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Inst.	116	NA	2	NA	NA
San Luis Potosí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Inst.	52	5	NA	NA	NA
Sinaloa	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Inst.	NSS	4	8	NA	NA
Sonora	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Inst.	80	5	NA	NA	NA
Tabasco	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Inst.	75	NA	1	NA	2
Tamaulipas	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Inst.	48	NA	1	NA	NA
Tlaxcala	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Inst.	18	NA	1	2	NA
Veracruz	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Inst.	70	10	NA	NA	NA
Yucatán	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sec.	171	1	1	NA	1
Zacatecas	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sec.	87	4	NA	NA	1
Total	32	30	32	32	6		4,764	61	117	82	21



3. La AVGM

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

El procedimiento para que la Alerta de Género sea declarada, ya sea por violencia feminicida o por Agravio Comparado, se encuentra establecido en el Reglamento de la LGAMVLV³⁷, sintetizándose de la siguiente forma:

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

II) FORMACIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO. Aceptada la solicitud, se forma un Grupo de Trabajo conformado de la siguiente forma:

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

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

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

- I. El contexto de violencia contra las mujeres en el lugar donde se solicita la AVGM.
- II. La metodología de análisis.
- III. El análisis científico de los hechos y la interpretación de la información.

³⁷ Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida Libre de Violencia. Artículos 30 a 38 bis.



IV. Las conclusiones que contendrán las propuestas de acciones preventivas, de seguridad y justicia para enfrentar y abatir la violencia feminicida o el agravio comparado.

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

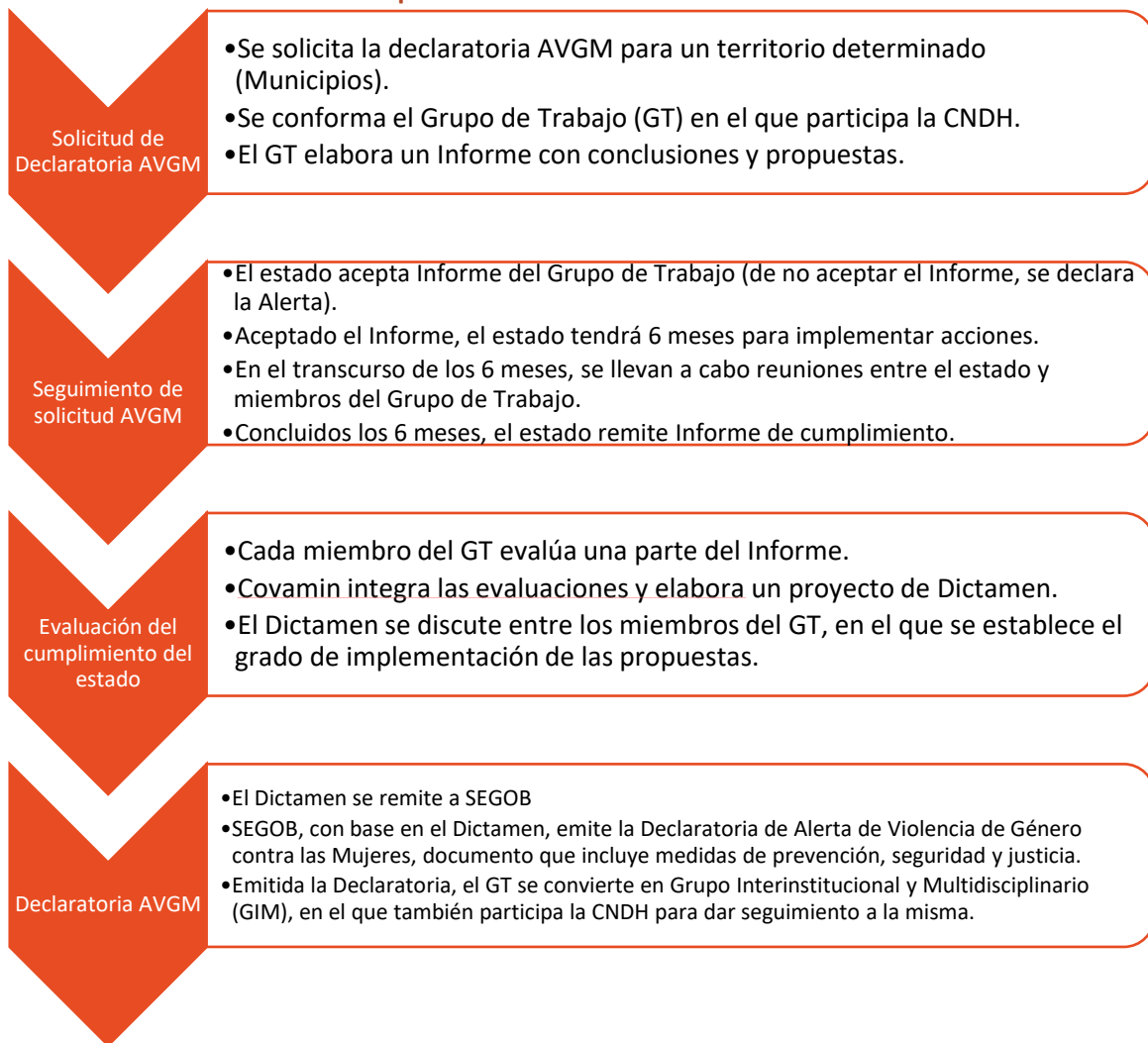
V) EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DEL INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO. Vencido el plazo de 6 meses, el gobierno del estado remite a la CONAVIM su Informe de cumplimiento, en el que expone la manera en que implementó las conclusiones establecidas en el Informe del Grupo de Trabajo. Una vez recibido, el Grupo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

VI) DECLARATORIA O NO DE LA AVGM. En caso de que el Grupo de Trabajo considere que no se implementaron las propuestas contenidas en el Informe, la Secretaría de Gobernación a través de la CONAVIM, emitirá la Declaratoria de AVGM.

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



Esquema 9. Procedimiento de AVGM



Fuente: CNDH

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

Al 11 de diciembre de 2020, en el país se **han emitido 21 Declaratorias de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres**, en 18 entidades federativas. Por otra parte, en 10 entidades, no fue declarada la Alerta de Violencia de Género. Asimismo, cuatro entidades se encuentran en alguna fase del procedimiento:



Tabla 13. Estado de los procedimientos de AVGM

Estado de procedimiento de AVGM	Número de procedimientos	Entidades federativas
Declaratorias de AVGM	21 declaratorias	Estado de México, Morelos, Michoacán, Chiapas, Nuevo León, Veracruz (por violencia feminicida), Sinaloa, Colima, San Luis Potosí, Guerrero, Quintana Roo, Nayarit, Veracruz (por agravio comparado), Zacatecas, Oaxaca, Durango, Campeche, Jalisco, Puebla, Estado de México (por desaparición de niñas, adolescentes y mujeres) y Guerrero (por Agravio Comparado)
Se determinó no emitir la declaratoria de AVGM	10 procedimientos	Baja California, Guanajuato, Querétaro, Puebla, Tabasco, Tlaxcala, Sonora, Yucatán, Coahuila y Ciudad de México
En plazo de 6 meses para el cumplimiento de las acciones establecidas en el Informe del Grupo de Trabajo	2 procedimientos	Ciudad de México y Sonora
En fase de conclusión del Informe del Grupo de Trabajo	3 procedimiento	Chihuahua, Tlaxcala y Baja California
Total de solicitudes AVGM	36 procedimientos en 28 entidades federativas	
Total de procedimientos activos	26 procedimientos activos en 23 entidades federativas	

Fuente: CNDH, con información al 11 de diciembre de 2020.

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

Por otro lado, como se señaló, la Alerta ha dado visibilidad a problemáticas vinculadas a la violación del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, tales como la desaparición de niñas, adolescentes y mujeres, teniendo como resultado una Declaratoria de Alerta para este tema en el Estado de México, siendo la primera AVGM declarada por este contexto de violencia.

Asimismo, junto con el **Estado de México, Veracruz y Guerrero cuentan con dos declaratorias de AVGM, una por violencia feminicida y otra por Agravio Comparado. A la fecha no se ha logrado que la legislación del estado de Veracruz sea reformada en cumplimiento a lo solicitado en la Declaratoria por Agravio Comparado, esto es la reforma a los artículos 149, 150 y 154 del Código Penal por cuanto hace a la ampliación de las causales para considerar la Interrupción Legal del Embarazo (ILE)**, indicador medular para revertir la situación de agravio comparado en el estado de Veracruz.³⁸. Por otra parte, el 5 de junio de 2020 fue emitida una la Declaratoria por Agravio

³⁸ Dictamen sobre la implementación de las propuestas contenidas en las conclusiones del informe emitido por el grupo de trabajo conformado para atender la solicitud de alerta de violencia de género contra las mujeres por agravio comparado para el Estado de Veracruz, p. 32. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/280331/Dictamen_AVGMAC_Veracruz.pdf Fecha de consulta: 15 de noviembre de 2019.



Comparado para el estado de Guerrero. En el dictamen del Grupo de Trabajo que dio seguimiento a esta solicitud se concluye que por parte del estado “**queda pendiente la modificación de la fracción del artículo 159 del Código Penal estatal, centro de la solicitud de alerta de violencia de género por agravio comparado en el Estado de Guerrero**”³⁹.

En los casos en que la Alerta de Violencia de Género no fue declarada, la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos, presentó votos razonados a los Dictámenes de evaluación de Puebla, Sonora, Querétaro, Tabasco, Yucatán, Zacatecas, Jalisco y Coahuila. En dichos documentos, y en el marco de la autonomía y la encomienda de la salvaguarda de los derechos humanos de esta Comisión, se expusieron los principales argumentos por los cuales la CNDH consideró que en esas entidades era necesaria la Declaratoria de Alerta de Género, toda vez que el contexto de violencia feminicida continuaba presente, además de que dichos Estados no habían implementado de manera suficiente las acciones encomendadas señalando que, en ese sentido, la AVGM era necesaria.**⁴⁰

Asimismo, **para el caso de la Ciudad de México, esta Comisión Nacional se manifestó por la necesidad de que la Alerta fuera declarada,**⁴¹ toda vez que el dictamen de evaluación, se concluyó que “[d]e los 72 indicadores contenidos en las 20 conclusiones, se cumplieron 22 (30.5%), siete (9.7%) están en proceso de cumplimiento, 11 (15.2%) se consideraron parcialmente cumplidos y 32 (44.6%) no fueron cumplidos.”⁴²

Es partir de la experiencia de la CNDH en los grupos que dan seguimiento a estos procedimientos que a continuación, se emiten una serie de comentarios respecto las áreas de oportunidad y avances que se han desarrollado a partir de las propuestas de reforma que se han realizado, así como de la implementación de los mecanismos de AVGM.

³⁹ Dictamen sobre la implementación de las propuestas contenidas en las conclusiones del informe emitido por el Grupo de Trabajo conformado para atender la solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres por Agravio Comparado para el Estado de Guerrero, p. 35, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/556655/Dictamen_del_Grupo_de_Trabajo_Guerrero_AC.pdf (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2020).

⁴⁰ Los votos razonados que la CNDH ha presentado en el marco de los procedimientos de AVGM se encuentran disponibles en: https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/AVGM/Votos_Razonados (fecha de consulta 11 de diciembre de 2020).

⁴¹ La posición de la CNDH en torno a la necesidad de Declarar la AVGM en la Ciudad de México, quedó establecida en el Acta de discusión del Dictamen de evaluación, p.16.

⁴² Dictamen sobre la implementación de las propuestas contenidas en las conclusiones del Informe emitido por el Grupo de Trabajo conformado para atender la solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para la Ciudad de México (2019), p. 132. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/467815/Dictamen_GT_SAVGM_CDMX.pdf Fecha de consulta: 15 de noviembre de 2019.



I. Pendientes legislativos

En este apartado se señalan las consideraciones respecto a iniciativas de reforma presentadas para realizar modificaciones al mecanismo de AVGM, se reiteran propuestas y se suman otras desde la visión de la Comisión Nacional derivadas de su participación como integrantes de los grupos que dan seguimiento a los procedimientos AVGM.

Como se dio cuenta en el diagnóstico 2019, en el periodo de 2018 y 2019 en la LXIV se presentaron 12 iniciativas⁴³ de reforma a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia relativas al mecanismo en comento.

A la fecha se ha sumado una iniciativa a las 12 identificadas en 2019, sin embargo, el contenido de la última iniciativa reitera modificaciones ya planteadas en una iniciativa anterior. Es de destacar que solo la iniciativa presentada por la diputada Verónica Beatriz Juárez Piña ha sido aprobada tanto por la cámara de origen como la cámara revisora y se encuentra turnada al Ejecutivo para los efectos constitucionales correspondientes. Por cuanto a las demás iniciativas se encuentran en comisiones de la cámara revisora, o en comisiones de la cámara de origen.

A continuación, se señalan las iniciativas con su respectivo estatus a diciembre de 2020.

Tabla 14. Iniciativas presentadas en la XLIV Legislatura que se encuentran en trámite sobre el procedimiento de AVGM

No.	DENOMINACIÓN DEL ASUNTO	PRESENTADA EN	FECHA DE PRESENTACIÓN	PRESENTADA POR	PARTIDO POLÍTICO	ESTATUS
1	Que adiciona los artículos 23 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y 70 y 73 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.	Cámara de Diputados	12/03/2019	PAN Dip. Josefina Salazar Báez	PAN	PENDIENTE EN COMISION(ES) DE CÁMARA REVISORA EL 11-DIC-2019
2	Que reforma los artículos 21 y 22 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.	Cámara de Diputados	06/12/2018	PAN Dip. Josefina Salazar Báez	PAN	DICTAMEN NEGATIVO APROBADO EN CÁMARA DE ORIGEN EL 12-DIC-2019
3	Que reforma y adiciona distintas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.	Cámara de Senadores	29/11/2018	Sen. Verónica Delgadillo García	MC	PENDIENTE EN COMISION(ES) DE CÁMARA DE ORIGEN EL 29-NOV-2018
4	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.	Cámara de Diputados	06/11/2018	Dip. Verónica Beatriz Juárez Piña	PRD	APROBACIÓN EN EL SENADO: 27-NOVIEMBRE-2020 PASA AL EJECUTIVO

⁴³ CNDH, *Diagnóstico de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como integrante de los Grupos que dan seguimiento a los procedimientos de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres*, 2019, pp. 74 y 75, disponible en: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-11/Estudio-AVGM-2019.pdf> (fecha de consulta: 04 de noviembre de 2020)



No.	DENOMINACIÓN DEL ASUNTO	PRESENTADA EN	FECHA DE PRESENTACIÓN	PRESENTADA POR	PARTIDO POLÍTICO	ESTATUS
						PARA SUS EFECTOS CONSTITUCIONALES
5	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.	Cámara de Diputados	06/02/2019	Dip. María Lucero Saldaña Pérez	PRI	PENDIENTE EN COMISION(ES) DE CÁMARA DE REVISORA 11 DE DICIEMBRE 2019
6	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.	Cámara de Diputados	02/04/2019	Dip. Susana Beatriz Cuaxiloa Serrano	MORENA	PENDIENTE EN COMISION(ES) DE CÁMARA DE ORIGEN EL 02-ABR-2019
7	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.	Cámara de Senadores	29/04/2019	Sen. Martha Lucía Micher Camarena	MORENA	PENDIENTE EN COMISION(ES) DE CÁMARA DE ORIGEN EL 29-ABR-2019
8	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.	Cámara de Diputados	10/09/2019	Dip. Pablo Guillermo Angulo Briceño	PRI	PENDIENTE EN COMISION(ES) DE CÁMARA DE ORIGEN EL 10-SEP-2019
9	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.	Cámara de Diputados	08/10/2019	PRD Dip. Verónica Beatriz Juárez Piña	PRD	PENDIENTE EN COMISION(ES) DE CÁMARA DE REVISORA 11 DE DICIEMBRE 2019
10	Que reforma y adiciona los artículos 23 y 24 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.	Cámara de Diputados	29/10/2019	Dip. Socorro Irma Andazola Gómez	MORENA	RETIRADA EL 11-FEB-2020
11	Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.	Cámara de Diputados	26/02/2019	Dip. Anilú Ingram Vallines	PRI	PENDIENTE EN COMISION(ES) DE CÁMARA REVISORA EL 11-DIC-2019
12	Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.	Cámara de Diputados	30/04/2019	Diputados: Igualdad de Género	-	PENDIENTE EN COMISION(ES) DE CÁMARA DE REVISORA 11 DE DICIEMBRE 2019
13	Que reforma y adiciona los artículos 23 y 24 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.	Cámara de Diputados	20/02/2020	Dip. Socorro Irma Andazola Gómez	MORENA	PENDIENTE EN COMISION(ES) DE CÁMARA DE ORIGEN EL 20-FEB-2020

Fuente: CNDH, con información del Sistema de Información Legislativa, disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/AsuntosLegislativos/busquedaBasica> (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2020).



Sobre la iniciativa presentada por la Diputada Verónica Beatriz Juárez Piña⁴⁴, la cual ha sido aprobada y se encuentra pendiente de ser publicada, las modificaciones a la Ley General son las siguientes:

- Incorpora la AVGM entre los conceptos de la Ley.
- Reforma que la declaratoria de AVGM, la realizará La Secretaría de Gobernación, conjuntamente con los titulares de los ejecutivos estatales.
- Entre las facultades de la Federación respecto a la coordinación se incluye la emisión de la AVGM.
- Entre las obligaciones de las entidades federativas sobre instrumentar y articular políticas públicas se adiciona “acciones”, y se incluye la AVGM.
- Entre las obligaciones de los municipios sobre articular la política pública municipal, se incluye la AVGM.
- Sustituye las referencias al Distrito Federal por Ciudad de México.

Respecto a la emisión de declaratoria, esta Comisión no acompaña que esta facultad se ejerza por la Secretaría de Gobernación en coordinación con los Ejecutivos Estatales. Esta CNDH considera que las declaratorias de AVGM deben ser emitidas teniendo en cuenta el análisis técnico realizado por los grupos de trabajo a partir del dictamen de las acciones que haya emprendido el estado. Adicionalmente, la modificación de este precepto en los términos que se aprecian de la iniciativa resultan confusos respecto de la forma en la que se van a coordinar estas instancias para su emisión.

Por otra parte, respecto a la obligación de las entidades federativas y los municipios de atender la AVGM, se coincide en la importancia de señalar la responsabilidad de los municipios en la implementación de las medidas a partir de los procedimientos de AVGM, y en las políticas para la erradicación de la violencia en contra de las mujeres en general.

Sobre las iniciativas presentadas por la Comisión de Igualdad de Género de la Cámara de Diputados y la presentada por la Senadora Martha Micher, esta Comisión Nacional ha analizado y expresado sus consideraciones sobre las propuestas de reforma al procedimiento y la declaratoria en el Diagnóstico 2019. A continuación, se señalan estas observaciones:

1. Sobre la denominación del mecanismo, en una propuesta de reforma se sugiere denominar la alerta de violencia de género por “violencia estructural” o por “violencia generalizada”. Esta CNDH se ha pronunciado por mantener la denominación de por “violencia feminicida” derivado de que la Ley General de Acceso señala de forma clara en qué consiste esta violencia, cuya erradicación constituye el objetivo de las AVGM.
2. Se considera oportuno incluir disposiciones que permitan el ampliar los territorios no señalados en la solicitud de AVGM, cuando se detecte un contexto de violencia feminicida en los mismos a partir de las investigaciones de los Grupos de Trabajo.
3. No se considera viable la creación de un Comité de Expertas que dé seguimiento a todos los procedimientos de AVGM, debido a la carga de trabajo que implica cada procedimiento de AVGM. No obstante, se considera oportuno la creación del Comité de Expertas para acompañar a los grupos que dan seguimiento a las AVGM en la elaboración de indicadores.

⁴⁴ Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2018/sep/20180913-III.html#Iniciativa5> (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2020).



4. Las iniciativas prevén incluir indicadores que permitan la evaluación del cumplimiento de las medidas establecidas en los informes de los Grupos de Trabajo y las declaratorias de AVGM. Esta Comisión refrenda la necesidad de contar con indicadores con perspectiva de género, derechos humanos e interculturalidad, dirigidos a tener elementos que coadyuven a guiar las acciones de las autoridades en la eliminación del contexto feminicida.
5. Esta Comisión coincide con incluir en las declaratorias la participación de los gobiernos municipales, derivado de que la implementación de acciones a nivel municipal es un pendiente que ha sido identificado en las entidades federativas con declaratoria de AVGM.

En adición a lo mencionado, esta Comisión Nacional considera fundamental que se realicen modificaciones al mecanismo de AVGM en la LGAMVLV y su reglamento en aras de fortalecer su implementación, en los siguientes aspectos:

1. Revisar los plazos de todas las etapas del procedimiento: Admisión de la solicitud, elaboración del informe del Grupo de Trabajo (30 días naturales), implementación de acciones por parte de las entidades federativas (6 meses), y la atención a la declaratoria de AVGM.

Para el caso de la elaboración del Informe del Grupo de Trabajo se coincide con la propuesta de que sea de 60 días naturales prorrogables por el mismo periodo por una sola ocasión.

La ampliación de plazos derivará en la implementación sólida de las acciones solicitadas por el Grupo de Trabajo, en el caso de la segunda fase del procedimiento de solicitud, mientras que en el caso de las acciones solicitadas en la declaratoria actualmente no se encuentra regulada.

2. Se debe contar con un procedimiento público para el seguimiento de las acciones implementadas por las entidades federativas en las que se llevó a cabo un procedimiento de solicitud de declaratoria de AVGM y no fue declarada; como el caso de **Baja California**, Guanajuato, Querétaro, Tabasco, **Sonora** y **Tlaxcala**⁴⁵.
3. Se debe notificar la declaratoria de AVGM al poder legislativo y judicial en conjunto con el ejecutivo que es el único que actualmente se señala. Esto derivado de que los tres órdenes de gobierno deben realizar acciones para el cumplimiento de las medidas, y en el caso del poder legislativo incluso por sus atribuciones su actuación destaca en las AVGM por agravio comparado.
4. Se incluya una disposición que prevea la capacitación al funcionariado de las entidades federativas al entregar el informe del Grupo de Trabajo para atender la solicitud de AVGM, con el objetivo de que se tenga mayor claridad de este mecanismo y las obligaciones que traen para la entidad.
5. Que se prevea la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) solicitantes con voz y voto al contar estas instituciones con un interés legítimo en estos grupos, así como la participación de las OSC no solicitantes. Se resalta que la participación de la sociedad civil fortalece el proceso y no compromete las decisiones de los Grupos de Trabajo.
6. Establecer entre los supuestos para la emisión de la declaratoria, la desaparición de mujeres, derivado de ser una problemática grave que requiere un enfoque especializado, a

⁴⁵ En los casos de Baja California, Sonora y Tlaxcala actualmente se solicitó nuevamente la declaratoria de AVGM, las cuales se encuentra en proceso.



partir de la experiencia en el procedimiento de AVGM por desaparición de niñas y mujeres en el Estado de México.

6. Regular criterios claros sobre la acumulación de solicitudes, determinando en qué casos será posible acumular las solicitudes a un mismo procedimiento cuando se hagan diversas solicitudes de declaratoria de AVGM para una misma entidad. Esto derivado de que actualmente existen entidades con diversas solicitudes de declaratoria y la acumulación de las mismas puede llegar a ser arbitraria, ya que algunos temas requieren metodologías específicas, como lo son la desaparición o el agravio comparado.

Finalmente es de señalar que las y los legisladores deben priorizar la discusión de las propuestas de reforma a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, derivado del contexto feminicida imperante en nuestro país, y la urgencia del fortalecimiento del mecanismo de AVGM que busca erradicar la violencia feminicida.

II. Otros pendientes para el fortalecimiento de la implementación del mecanismo

A lo largo de los últimos años, la CNDH ha emitido diversas recomendaciones para fortalecer el procedimiento de AVGM, como un mecanismo de urgente aplicación para coadyuvar con la política en materia de erradicación de la violencia en contra de las mujeres. Cabe señalar que algunos de estos comentarios coinciden con las propuestas de reformas legislativas ya antes mencionadas, sin embargo, se desarrollan también en este apartado por la necesidad de que sean incorporadas estas acciones en los procedimientos vigentes de AVGM, con independencia de que sea reformado el mecanismo para futuros procedimientos. En este sentido, a continuación, se mencionan los principales puntos de las propuestas hechas:

A. Respetto del procedimiento de la AVGM

Uno de los desafíos que ha observado la CNDH en los procedimientos de AVGM es que, al realizar las investigaciones de campo y la revisión de información que remiten las autoridades para el análisis del contexto de violencia feminicida contra las mujeres, **se identifica la existencia de algún municipio que presenta un contexto grave de violencia en contra de las mujeres, que no se incluye dentro de la solicitud de AVGM.** A manera de ejemplo se señala el municipio de Tecámac en el Estado de México, que no se encuentra incluido en ninguna de las dos declaratorias emitidas, y que en los últimos años se ha encontrado dentro de los municipios con mayor incidencia de feminicidios a nivel nacional⁴⁶.

Se necesita contemplar este supuesto dentro del desarrollo de los procedimientos de la AVGM para **no dejar en desprotección a las mujeres de un territorio que ha sido identificado con alta incidencia de violencia en su contra.**

Asimismo, la CNDH considera que una gran herramienta que ha sido empleada en los procedimientos de AVGM son las visitas *in situ*, a través de las cuales se realizan entrevistas semi estructuradas al personal que atiende a las mujeres víctimas de violencia sobre sus conocimientos

⁴⁶ A octubre de 2020, esta entidad se encuentra dentro de los 30 municipios con mayor número de presuntos feminicidios registrados en 2020, con 5 casos. Es el cuarto municipio del estado de México con más casos registrados, sólo superado por Chimalhuacán (7), Ecatepec (7) y Atizapán de Zaragoza (6). Disponible en: https://drive.google.com/file/d/1err78aRUv63aU1_HipYKE_VgAcEdC2tN/view (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2020).



de los deberes de las autoridades, así como las herramientas con las que cuentan. En este sentido, se **considera importante que se entreviste a este tipo de personal para tener información de primera mano de cuáles son las fortalezas y retos en la atención que reciben las mujeres en las distintas instancias**. Estas entrevistas se deben realizar sin intervención por parte de personal de mando que pueda comprometer las respuestas que se obtengan de las personas operadoras.

También es importante que en los procedimientos de AVGM **se cuente con una ruta para la atención de casos de emergencia que se adviertan a partir de la información que proporcionan las organizaciones solicitantes, así como de casos que se puedan derivar de la investigación durante cualquier otra parte del procedimiento**. La CNDH reitera que es valioso tener una comunicación por parte de los grupos de trabajo con los Organismos Públicos Defensores de los Derechos Humanos de las entidades federativas, para que se pueda obtener apoyo en estos casos, así como información valiosa para advertir el contexto de violencia que enfrentan las mujeres en la entidad.

Otro aspecto valioso es que, a partir de la experiencia de las instancias que forman parte de los grupos que dan seguimiento a los procedimientos de AVGM, se pueda tener un documento con información clara sobre los pasos que comprende el procedimiento de AVGM, en el que se especifiquen las acciones que se dan para el seguimiento de las solicitudes y declaratorias de AVGM. Lo cual puede facilitar a las personas académicas que forman parte de los grupos de seguimiento la comprensión de las actividades que se ejecutan. **Esto es particularmente importante para los casos en los que se realice la acumulación de procedimientos**.

Se considera importante **garantizar la independencia de las personas que integren los grupos que dan seguimiento a los procedimientos de AVGM**. Este tema ha sido tratado de manera política por varios actores, sin embargo, **las labores de investigación, dictaminación y seguimiento de acciones que realizan los grupos requieren de un abordaje técnico de conocimiento de derechos humanos de las mujeres para poder obtener los mejores resultados**. -En este sentido, se deben realizar convenios o acciones que tengan como propósito incentivar la participación de personas académicas en los grupos que dan seguimiento a los procedimientos de AVGM, por la carga de trabajo que estos conllevan.

Aunado a lo anterior, a partir de los conocimientos de las personas integrantes de los grupos de trabajo que atienden las solicitudes de las AVGM, es importante que **se tomen en cuenta las conclusiones de los dictámenes en los que se evalúa el grado de cumplimiento que han tenido los estados de las conclusiones del informe de trabajo para las determinaciones que realiza la Secretaría de Gobernación a través de la CONAVIM**. Ello, por los conocimientos del contexto que están siendo analizados en el procedimiento para la realización del informe sobre la violencia que enfrentan las mujeres, así como el seguimiento de las conclusiones y propuestas contenidas en este documento.

La Comisión Nacional también considera como algo positivo el que en **los dictámenes de cumplimiento de las declaratorias de AVGM se incluyan las propuestas y conclusiones que no fueron cumplidas en su totalidad dentro del dictamen de cumplimiento de los estados al concluir el plazo de seis meses**. Estas conclusiones se consideran valiosas para erradicar el contexto de violencia feminicida, sobre todo tomando en cuenta que **parten de un análisis específico de las condiciones que viven las mujeres**.



Además, **es indispensable que se dé un seguimiento a los procedimientos de AVGM para dar continuidad a las acciones derivadas de los acuerdos** de los Grupos de Trabajo y Grupos Interinstitucionales y Multidisciplinarios. Si bien el personal disponible en las instituciones para esta labor es muy limitado, para el mejor funcionamiento de las AVGM es necesario que se dé un seguimiento puntual a las mismas.

B. Sobre contar con indicadores

Otro de los retos a los que se enfrentan los procedimientos de AVGM en los que ha sido emitida una declaratoria es **contar con indicadores claros que permitan medir los avances en la erradicación de los contextos de violencias que les dieron origen**. Estos indicadores además de tener una perspectiva de género deben de contar con una **visión intercultural y de derechos humanos**.

Es importante recordar que los indicadores, **además de permitir evaluar el diseño, desarrollo e impacto de las actividades de las autoridades, también dan un marco de referencia sobre las acciones que éstas pueden realizar**. Es necesario que la evaluación de las acciones de las autoridades trascienda a presentar documentación sin un componente cualitativo, que permita advertir el impacto de las acciones dentro de los contextos de violencia que se plantea erradicar.

Se ha encontrado que un área de oportunidad para el seguimiento a las declaratorias de AVGM es **contar con una metodología o criterios homologados para la presentación de la información en cumplimiento a las acciones solicitadas**, de forma que se pueda advertir con facilidad la evidencia que da sustento a cada una de las actividades reportadas y que ésta sea atinente al objetivo que se desea.

Esta Comisión Nacional considera que al limitarse a valorar y validar únicamente la implementación de acciones, tomando en cuenta exclusivamente los indicadores, **sin la incorporación de un análisis crítico a la luz del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, se corre el riesgo de ignorar el dinamismo del contexto social en el que se ejerce la violencia feminicida**, por lo que las medidas que se propongan al respecto no pueden ser consideradas como guías estáticas e inmodificables ante las circunstancias que se presenten en la entidad⁴⁷.

Contar con un marco metodológico para el desarrollo de estos indicadores también permitirá una evaluación más objetiva de las acciones implementadas, independiente de eventuales presiones y contextos políticos. Este marco metodológico también debe de considerar las especificidades de la violencia que experimentan las mujeres en las distintas regiones del país, y que como se ha desarrollado anteriormente, han llevado a que se soliciten AVGM por problemas específicos como la desaparición de niñas, adolescentes y mujeres. **En su construcción se considera valiosa la participación de las organizaciones de la sociedad civil a través de su experiencia y conocimientos de los contextos de violencia que afectan a las mujeres en las distintas entidades**.

Aunado a lo anterior, para la erradicación de la violencia en contra de las mujeres, ya sea a través de las AVGM o de la política en la materia, es indispensable que las acciones estatales se planeen, desarrollen y ejecuten de manera transversal, es decir, que incluyan las atribuciones de todas las

⁴⁷ CNDH, *Diagnóstico de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como integrante de los grupos de trabajo que da seguimiento a los procedimientos de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres, 2018*, p. 63, disponible en: <https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Publicaciones/Diagnostico-AVGM-2018.pdf> (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2020).



autoridades desde su competencia y que impulsen una transformación socio cultural, tal como lo refiere la LGAMVLV. Si bien han existido avances respecto al involucramiento de las instituciones en la solución de la violencia en contra de las mujeres, es indispensable que se refuerce este compromiso y que se realicen las acciones pertinentes para lograrlo.

En este sentido, la asignación de presupuesto es fundamental para lograr estos planes. Estos recursos deben provenir tanto de la federación como de las entidades federativas y los municipios. Actualmente el país enfrenta una etapa complicada derivada de la pandemia mundial originada por el COVID-19; sin embargo, **el contar con recursos suficientes y su aplicación de manera eficaz son condiciones necesarias para erradicar la violencia contra las mujeres.**



Conclusiones y recomendaciones

A partir de la información presentada en este documento, se puede advertir que el contexto de violencia que enfrentan las mujeres actualmente en el país es preocupante. Si bien las cifras del 2020 pueden tener anormalidades por el contexto de la pandemia ocasionada por el COVID-19, en general durante los últimos años se ha presentado una alta incidencia de violencia en contra de las mujeres. Asimismo, se puede advertir que este contexto varía dependiendo de las entidades federativas. Por ejemplo, **el Estado de México y Guanajuato son entidades federativas en las que se reporta un gran registro de asesinatos de mujeres, mientras que el estado de Jalisco tiene una alta incidencia en la desaparición de mujeres.**

Respecto de las condiciones de vulnerabilidad por la edad, se aprecia que las **mujeres jóvenes y niñas de menos de un año a 24 años presentan una mayor incidencia de defunciones con presunción de homicidio** en comparación con el porcentaje de hombres privados de la vida en esos grupos de edad. **Lo mismo se advierte de las mujeres mayores de 66 años.** Respecto de **mujeres desaparecidas o no localizadas**, los grupos de edades más afectados son las mujeres de 10 a 24 años. Otro dato que resalta es que **la mayor incidencia de mujeres que han sido localizadas con o sin vida se encuentran dentro de los grupos de edad de 10 a 24 años, mientras que, en las mujeres localizadas sin vida, los grupos de edad con mayor incidencia son de 15 a 34 años.**

Es necesario que se realice un análisis detallado de la información para que las autoridades en los distintos ámbitos de gobierno puedan **ubicar los contextos particulares que afectan a las mujeres para detectar las principales causas**, y a partir de éstas se realicen acciones de política pública que tengan como fin el erradicar los efectos de esta violencia, y modificar las causas estructurales que legitiman socialmente las conductas violentas en contra de las mujeres.

Respecto de los deberes y obligaciones del Estado mexicano, se advierte de manera favorable que las 32 entidades cuentan con una ley de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, y 30 entidades federativas cuentan con su reglamento. **Las únicas entidades que no han emitido el reglamento a su ley vigente es Chiapas y San Luis Potosí.** Asimismo, a nivel federal se cuenta con la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y su reglamento.

A nivel federal se regula la existencia del Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (PIPASEVM) y el Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, como instrumentos de la política pública para erradicar la violencia en contra de las mujeres. En este mismo tenor 31 entidades federativas regulan en sus leyes estatales un sistema y un programa, siendo la única entidad federativa en no contar con ellos la Ciudad de México. Esta entidad federativa regula en su artículo 11 la coordinación interinstitucional entre 15 secretarías y las demarcaciones territoriales, así mismo prevé que las secretarías cuenten con programas para la implementación de acciones en materia de prevención, atención, sanción, y erradicación de la violencia contra las mujeres⁴⁸.

⁴⁸ SCJN, *Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia del Distrito Federal*, artículo 11, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=Y+n2DS/TTqRhSVU2qmdsvg1+soDz6j86168/DDmQ3ArNccQccnsgYsB+NIaplsGW> (fecha de consulta: 04 de noviembre de 2020)



Contrario al gran avance en la regulación de estos instrumentos, **a nivel nacional, a noviembre de 2020 no se contaba con la publicación del Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (PIPASEVM) 2019-2024**, por parte de la Secretaría de Gobernación. Además, a partir de una revisión realizada por esta Comisión Nacional en septiembre de 2020, **sólo fue posible ubicar seis programas estatales publicados en páginas oficiales de las entidades federativas; las cuales son: Chihuahua, Guanajuato, Guerrero, Morelos, Oaxaca y San Luis Potosí**. Asimismo, se advirtió que estos programas cuentan con ejes y líneas de acciones, autoridades responsables de su cumplimiento y metas determinadas para poder evaluar el impacto en la vida de las mujeres. Si bien no se realizó un análisis cualitativo sobre estas características, el contar con ellas es un importante punto de partida para establecer una política pública. La falta de información pública sobre los programas da cuenta de las dificultades que se tienen en la aplicación de la ley, ya que estos documentos son instrumentos básicos para la planeación, ejecución y evaluación de la política pública, así como de la coordinación interinstitucional.

Respecto del nivel jerárquico de los mecanismos para el adelanto de las mujeres, de la revisión de las páginas de estas instituciones se advirtió que actualmente se cuentan con diez secretarías de las mujeres por parte de las entidades federativas; mientras que hay 22 institutos de la mujer. Ello es una muestra de la relevancia que tiene **la incorporación de la política pública en favor de los derechos de las mujeres en las entidades federativas en la agenda de gobierno**, ya que las secretarías, al tener un nivel directamente dependiente de la persona titular del poder ejecutivo, permiten que se tomen decisiones de más alto nivel y una comunicación más directa.

Sin embargo, a partir del *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2019* del INEGI, se advirtió que, en 2018, **en tres entidades federativas no se contó con información sobre el personal adscrito a estas instituciones**, mientras que en **17 entidades federativas el personal adscrito fue menor a cien personas**. La entidad federativa que contaba con el mayor número de personal adscrito es el MAM del Estado de México; sin embargo, es necesario señalar que esta institución se trata del entonces Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social que atendía a distintas poblaciones en situaciones de vulnerabilidad, no sólo a mujeres.

A pesar de que esta información ha podido variar en los últimos dos años, esto es un ejemplo de la **necesidad de fortalecer estas instituciones a través de recursos estatales**, con independencia de las aportaciones a nivel federal, **por la gran importancia que estas instituciones revisten para la prevención y atención de las mujeres víctimas de violencia**.

Respecto de la infraestructura institucional para la investigación de delitos que afectan particularmente a las mujeres, del *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2019* del INEGI, con información de 2018, se advierte que no todas las entidades federativas contaban con agencias especializadas en estos delitos. Particularmente, resulta preocupante el caso de **Hidalgo, en el que no se reportó al INEGI contar con alguna agencia especializada en feminicidio, violencia familiar, delitos sexuales o delitos en contra de las mujeres**.

En este sentido, **sólo 14 entidades federativas contaban con agencias especializadas en el delito de feminicidio, 11 entidades federativas contaban con agencias especializadas en violencia familiar, 19 entidades federativas con agencias especializadas en delitos sexuales y 19 entidades con agencias especializadas en delitos contra las mujeres**.



Sobre los recursos humanos asignados para laborar en estas instancias, las agencias especializadas que tenían el mayor personal son las especializadas en delitos en contra de las mujeres, seguidas de las especializadas en violencia familiar. Las 14 entidades que contaban con fiscalías especializadas en feminicidios sólo tenían asignadas 317 personas para atender su competencia. Adicionalmente, en algunas agencias sólo se encontraba asignada una persona (en las Agencias Especializadas en Delitos Sexuales de Zacatecas y la Agencia Especializada en Feminicidios de Puebla).

El fortalecimiento del mecanismo de AVGM sin lugar a duda puede darse desde el ámbito legislativo. Para ello, esta CNDH recomienda modificar los plazos, para que se permita a los Grupos de Trabajo concluir en tiempo con su investigación sobre el contexto de violencia feminicida, ampliando el plazo para la realización de su informe a 60 días naturales; así como ampliar el plazo de las entidades federativas para el cumplimiento del mismo, con el objetivo de que se puedan consolidar acciones. Se debe incorporar el supuesto de que se extienda la declaratoria a más municipios que tengan un contexto de violencia feminicida a partir de lo advertido por los grupos de trabajo en sus investigaciones, y establecer la obligación de los municipios en la implementación de acciones solicitadas en la declaratoria de AVGM. También se considera pertinente incorporar a las organizaciones de la sociedad civil con voz y voto para el fortalecimiento de los grupos a partir de su experiencia en los contextos específicos de violencia que experimentan las mujeres.

Esta Comisión Nacional también considera pertinente el establecer que la notificación de la declaratoria se realice a los tres órdenes de gobierno; ejecutivo, legislativo y judicial, derivado de las facultades con las que cada uno cuenta para la implementación de las medidas solicitadas en la declaratoria. Además, se sugiere la previsión de capacitación a funcionarios de las entidades federativas al emitirse la declaratoria de AVGM, para que puedan tener conocimientos de qué es este mecanismo, así como la importancia del adecuado desempeño de sus atribuciones en la erradicación de la violencia feminicida.

Adicionalmente, se considera fundamental el regular el supuesto de desaparición de mujeres para la declaratoria de la AVGM, así como regular los casos en las que las solicitudes de AVGM para una misma entidad puedan ser acumuladas.

Respecto de propuestas para la mejora del procedimiento de seguimiento AVGM, la CNDH considera pertinente la creación de un documento en el que se determine con claridad cuáles son los pasos que se realizan para el estudio de las solicitudes de AVGM, así como del seguimiento de las declaratorias de AVGM; ello con la finalidad de que las personas académicas que forman parte de los grupos, y las personas interesadas en el tema, puedan tener claridad respecto de las acciones a realizar.

Adicionalmente, se considera como favorable el que dentro del seguimiento de las declaratorias de AVGM se tomen en cuenta las conclusiones de los informes de los grupos de trabajo, ya que estos documentos contienen información particular sobre el contexto de violencia que enfrentan las mujeres en los municipios analizados, derivado de las investigaciones realizadas por los grupos. Esta Comisión refrenda la importancia de las visitas *in situ* para advertir los retos a los que se enfrentan las mujeres víctimas de violencia en las instituciones.

Asimismo, es indispensable que se dé un seguimiento a los procedimientos de AVGM para dar continuidad a las acciones derivadas de los acuerdos de los Grupos de Trabajo y Grupos



Interinstitucionales y Multidisciplinarios. Si bien el personal disponible en las instituciones para esta labor es muy limitado, para el mejor funcionamiento de las AVGM es necesario que se dé un seguimiento puntual a las mismas.

Otro de los retos a los que se enfrentan los procedimientos de AVGM en los que ha sido emitida una declaratoria es contar con indicadores claros que permitan medir los avances en la erradicación de los contextos de violencias que les dieron origen. Estos indicadores además de tener una perspectiva de género deben de contar con una visión intercultural y de derechos humanos.

Es importante recordar que los indicadores, **además de permitir evaluar el diseño, desarrollo e impacto de las actividades de las autoridades, también dan un marco de referencia sobre las acciones que éstas pueden realizar.** Es necesario que la evaluación de las acciones de las autoridades trascienda a presentar documentación sin un componente cualitativo, que permita advertir el impacto de las acciones dentro de los contextos de violencia que se plantea erradicar.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos reitera que la naturaleza de las AVGM es de mecanismos extraordinarios que son una herramienta para erradicar contextos de violencia feminicida en un territorio determinado, por lo que no pueden subsumir todo el actuar institucional que compone la política para la erradicación de la violencia en contra de las mujeres.

Es necesario no perder de vista la naturaleza temporal de las medidas para la atención de las declaratorias de AVGM; las cuales tienen por objeto la erradicación de la violencia feminicida que les dieron origen. De ello, la importancia de indicadores que permitan advertir el impacto de las acciones realizadas por los gobiernos y distintos poderes estatales para la atención de estas declaratorias.



Bibliografía

- Cámara de Diputados, *Gaceta parlamentaria*, año XXI, número 5113-III, jueves 13 de septiembre de 2018, disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2018/sep/20180913-III.html#Iniciativa5> (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2020).
- CNDH, *Diagnóstico de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como integrante de los grupos que dan seguimiento a los procedimientos de alerta de violencia de género contra las mujeres*, 2019, disponible en: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-11/Estudio-AVGM-2019.pdf> (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2020).
- , *Diagnóstico de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como integrante de los Grupos que dan seguimiento a los procedimientos de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres*, 2019, disponible en: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-11/Estudio-AVGM-2019.pdf> (fecha de consulta: 04 de noviembre de 2020).
- , *Diagnóstico de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como integrante de los grupos de trabajo que da seguimiento a los procedimientos de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres*, 2018, disponible en: <https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Publicaciones/Diagnostico-AVGM-2018.pdf> (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2020).
- , *La violencia contra las mujeres: Información oficial disponible*, disponible en: https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Publicaciones/Violencia_C_Mujeres.pdf (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2020).
- , *La violencia contra las mujeres: información oficial*, disponible en: https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Publicaciones/Violencia_C_Mujeres.pdf (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2020).
- , *Recomendación General 43/2020, sobre violación al acceso a la justicia e insuficiencia en la aplicación de políticas públicas en la prevención, atención, sanción y reparación integral del daño a personas víctimas directas e indirectas de feminicidios y otras violencias*, disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-11/RecGral_043.pdf (fecha de consulta: 14 de diciembre de 2020).
- Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, *Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDNO)*, disponible en: <https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/Index> (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2020).
- Comité de la CEDAW, *Observaciones finales sobre el noveno informe periódico en México*, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/398069/Observaciones_finales_9o_Informe_M_xico_ante_la_CEDAW.pdf (fecha de consulta: 7 de agosto de 2020).
- , *Recomendación General de la CEDAW No. 19 Sobre la violencia contra las Mujeres*, 11º Periodo de Sesiones, 1992., disponible en:



<https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-sp.htm> (fecha de consulta: 7 de julio de 2020).

-----, *Recomendación General de la CEDAW No. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer*, disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11405.pdf> (fecha de consulta: 7 de agosto de 2020).

CONAVIM, *Presenta CONAVIM el PIPASEVM ante el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres*, 18 de septiembre de 2019, disponible en: <https://www.gob.mx/conavim/prensa/presenta-conavim-el-pipasevim-ante-el-sistema-nacional-para-prevenir-atender-sancionar-y-erradicar-la-violencia-contra-las-mujeres?idiom=es> (fecha de consulta: 13 de julio de 2020).

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *CASO FERNÁNDEZ ORTEGA Y OTROS VS. MÉXICO*, disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_215_esp.pdf, (fecha de consulta 7 de mayo de 2020).

-----, *Caso González y Otras ("Campo Algodonero") Vs. México*, disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf (fecha de consulta: el 7 de mayo de 2020).

Gobierno del Estado de Guerrero, *Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y erradicar la Violencia contra las Mujeres*, disponible en: <http://i.guerrero.gob.mx/uploads/2018/12/PERRVIOLCMUJER16-21.pdf> (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2020).

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

Grupo de Trabajo, *Dictamen sobre la implementación de las propuestas contenidas en las conclusiones del informe emitido por el Grupo de Trabajo conformado para atender la solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres por Agravio Comparado para el Estado de Guerrero*, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/556655/Dictamen__del_Grupo_de_Trabajo_Guerrero_AC.pdf (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2020).

INEGI, *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2019*. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cngspspe/2019/> (fecha de consulta 11 de diciembre de 2020).

-----, *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2019*, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cnpje/2019/> (fecha de consulta 11 de diciembre de 2020).

-----, *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2016 (ENDIREH)*. Tabulados básicos XI. Familia de origen, disponible en:



- <https://www.inegi.org.mx/programas/endireh/2016/default.html#Tabulados> (fecha de consulta: 29 de octubre de 2019).
- , *Estadísticas de Mortalidad, Conjuntos de datos: defunciones por homicidio, 2019*, disponible en:
https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncione_shom.asp?s=est (fecha de consulta: 11 de septiembre de 2020).
- , *Homicidios a nivel nacional*, disponible en:
https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/mortalidad/doc/defunciones_homicidio_2019_nota_tecnica.pdf (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2020)-
- OEA, *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará)*, disponible en:
<https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/BelemDoPara-ESPANOL.pdf>, (fecha de consulta 7 de agosto de 2020).
- ONU Mujeres, *et. al., 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> (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2020).
- , *La violencia feminicida en México, aproximaciones y tendencias 1985-2016, 2017*, disponible en:
<https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2017/10/violenciafeminicidamx%2007dic%20web.pdf?la=es&vs=5302> (fecha de consulta: 11 de septiembre de 2020).
- ONU, *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CEDAW.aspx> (fecha de consulta: 5 de mayo de 2020).
- Organización Panamericana de la Salud, *Maltrato infantil*, disponible en:
<https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2017/maltrato-infantil-infografia-2017.pdf?ua=1> (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2020).
- Sandra Serrano, *Obligaciones del Estado frente a los derechos humanos y los principios rectores: una relación para la interpretación y aplicación de los derechos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, disponible en:
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3567/9.pdf> (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2020).
- SCJN, *Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia del Distrito Federal*, disponible en:
<http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=Y+n2DS/TTqRhSVU2qmdsvg1+soDz6j86168/DDmQ3ArNccQccnsgYsB+NIapIsGW> (fecha de consulta: 04 de noviembre de 2020)
- , *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, disponible en:
<http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=WVhKjmhCYz0ufI+8gIUlOKRtBAaWggk3wJWlia8xCcZKV27nU7cDuXu6MXSHbZv> (fecha de consulta: 04 de noviembre de 2020)



-----, *Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas*, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfArticuladoFast.aspx?q=HyhCeKoVXreNENmIWqWmGcsKutlLtI4VzGSJjO8nOCrTX1YQ7wkSsjRio8eXbAg7KwLkkyRcsWXwxPNJZjPAMw==> (fecha de consulta 21 de octubre de 2020).

-----, *Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida Libre de Violencia*, disponible en: <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=cEqRnUYKt2z7m2+XOXLs+JsnN8jmfoHU3ePyNFGdBOVtmFNVldC5RmlSjvloGuIU> (fecha de consulta: 16 de diciembre de 2020).

Secretaría de Gobernación, *BANAVIM*, disponible en: <https://banavim.segob.gob.mx/Banavim/Informacion Publica/Informacion Publica.aspx> (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2020).

-----, *Sistema de Información Legislativa*, disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/AsuntosLegislativos/busquedaBasica> (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2020).

SESNSP, *Víctimas y unidades robadas, nueva metodología*, disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/victimas-nueva-metodologia?state=published> (fecha de consulta: 04 de septiembre de 2020).



Índice de tablas, gráficos y esquemas

Índice de tablas

Tabla 1. Presuntas víctimas de homicidio doloso y feminicidio asesinadas al día en México por año (2015 a julio 2020).....	13
Tabla 2. Resumen del Contexto de violencia en contra de las mujeres.....	28
Tabla 3. Regulación en materia de violencia en las entidades federativas.....	43
Tabla 4. Entidades federativas que cuentan con un programa publicado.....	45
Tabla 5. Mecanismos para el adelanto de las mujeres por entidad federativa	46
Tabla 6. Personal adscrito a los MAM por entidad federativa (2018)	48
Tabla 7. Entidades federativas que cuentan con al menos una Agencia Especializada en feminicidios (2018).....	49
Tabla 8. Entidades federativas que cuentan con al menos una Agencia Especializada en violencia familiar (2018)	50
Tabla 9. Entidades federativas que cuentan con al menos una Agencia Especializada en delitos sexuales (2018).....	50
Tabla 10. Entidades federativas que cuentan con al menos una Agencia Especializada en delitos contra las mujeres (2018)	50
Tabla 11. Personal adscrito a agencias especializadas en delitos que afectan a las mujeres (2018).....	52
Tabla 12. Recursos institucionales para la erradicación de la violencia contra las mujeres.....	54
Tabla 13. Estado de los procedimientos de AVGM	58
Tabla 14. Iniciativas presentadas en la XLIV Legislatura que se encuentran en trámite sobre el procedimiento de AVGM	60

Índice de gráficos

Gráfico 1. DFPH en 2019 por entidad federativa	8
Gráfico 2. Distribución porcentual por edad de las DFPH y DMPH, 2019.....	9
Gráfico 3. Distribución porcentual por escolaridad de las DFPH y DMPH, 2018	9
Gráfico 4. Distribución porcentual por ocupación de las DFPH y DMPH, 2018	10
Gráfico 5. Distribución porcentual por estado civil de las DFPH, 2019.....	10
Gráfico 6. Distribución porcentual por sitio de ocurrencia de las DFPH y DMPH, 2019.....	11
Gráfico 7. Presuntas víctimas mujeres de homicidio doloso (2015 a julio 2020)	12
Gráfico 8. Presuntas víctimas de feminicidio (2015 a julio 2020)	12
Gráfico 9. Porcentaje de presuntas víctimas de feminicidio y homicidio doloso (2015 a julio 2020)	12



Gráfico 10. Presuntas víctimas de homicidio doloso por edad (2015 a julio 2020).....	14
Gráfico 11. Presuntas víctimas de feminicidio por edad (2015 a julio 2020)	14
Gráfico 12. Porcentaje de presuntas víctimas de feminicidio y homicidio doloso por edad (2015 a julio 2020).....	14
Gráfico 13. Porcentaje de presuntas víctimas de feminicidio y homicidio doloso por delito y medio de comisión (2015 a julio 2020)	15
Gráfico 14. Presuntas víctimas de feminicidio y homicidio doloso por delito, medio de comisión y edad (2015 a julio 2020).....	16
Gráfico 15. Porcentaje de mujeres mayores de 15 años que señalaron haber vivido al menos un incidente de violencia antes de los 15 años a nivel nacional.....	18
Gráfico 16. Mujeres no localizadas o desaparecidas por entidad federativa (2018 a diciembre 2020)	21
Gráfico 17. Hombres no localizados o desaparecidos por entidad federativa (2018 a diciembre 2020).	21
Gráfico 18. Mujeres no localizadas o desaparecidas por rango de edad (2018 a diciembre 2020) .	22
Gráfico 19. Porcentaje de personas no localizadas o desaparecidas y personas localizadas con o sin vida por sexo (2018 a diciembre 2020).....	23
Gráfico 20. Mujeres localizadas con o sin vida por entidad federativa (2018 a diciembre 2020)	23
Gráfico 21. Hombres localizados con o sin vida por entidad federativa (2018 a diciembre 2020) ..	24
Gráfico 22. Mujeres localizadas con o sin vida por rango de edad (2018 a diciembre 2020)	24
Gráfico 23. Porcentaje de personas no localizadas o desaparecidas y personas localizadas sin vida por sexo (2018 a diciembre 2020).....	25
Gráfico 24. Mujeres localizadas con o sin vida por entidad federativa (2018 a diciembre 2020)	26
Gráfico 25. Hombres localizados sin vida por entidad federativa (2018 a diciembre 2020)	26
Gráfico 26. Mujeres localizadas sin vida por rango de edad (2018 a diciembre 2020)	27
Gráfico 27. Entidades federativas que cuentan con agencias especializadas en delitos que afectan a las mujeres (2018)	51

Índice de esquemas

Esquema 1. Mujeres mayores de 15 años que experimentaron algún incidente de violencia en su infancia a nivel nacional	18
Esquema 2. Porcentaje de mujeres que declararon haber padecido al menos un incidente de violencia en la infancia hasta antes de cumplir 15 años.....	20
Esquema 3. Obligaciones del Estado mexicano	34
Esquema 4. Deberes del Estado mexicano	35



Esquema 5. Estructura de la Política Nacional Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres	38
Esquema 6. Componentes de la Política Nacional Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y definición.	39
Esquema 7. Integración del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres.	40
Esquema 8. Secretarías e Instituciones con facultades específicas en materia de Prevención, Atención, Sanción y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres.....	41
Esquema 9 . Procedimiento de AVGM	57