

## INFORME SOMBRA TEMÁTICO SOBRE VIOLENCIA DE GÉNERO EN MÉXICO

Documento elaborado por Católicas por el Derecho a Decidir A.C., el Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria O.P, A.C., Consorcio Para el Diálogo Parlamentario y la Equidad Oaxaca y la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todas y Todos” (Red TDT) y el Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio, en el marco del Sexto Examen de México ante el Comité de Derechos Civiles y Políticos.

Para mayor información:

Católicas por el Derecho a Decidir A.C., [observatoriofem@cddmx.org](mailto:observatoriofem@cddmx.org)  
Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria O.P., A.C. [incidencia.centrovitoria@gmail.com](mailto:incidencia.centrovitoria@gmail.com)  
Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad Oaxaca, [emilie.consorciooaxaca@gmail.com](mailto:emilie.consorciooaxaca@gmail.com)  
Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todas y Todos”  
[incidencia@redtdt.org.mx](mailto:incidencia@redtdt.org.mx)

### Resumen ejecutivo:

La violencia feminicida en México sigue presentando cifras alarmantes. Las mujeres se enfrentan a un contexto de violencias diferenciadas en su vida pública y privada. Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), entre 2007 y 2016, fueron asesinadas 22,482 mujeres. En 2016 en promedio, 7 mujeres eran asesinadas al día; en 2017 esta cifra aumentó a 8, y en 2018 fueron asesinadas 9 mujeres diariamente. De enero a junio de 2019 se habla de que al día son asesinadas casi 10 mujeres y niñas.

A pesar de contar con normativa que pretende atender la violencia contra las mujeres, estos marcos legales han quedado en el papel, pues no han impactado de manera positiva en su prevención, sanción y erradicación. El Estado es omiso para reconocer y procesar casos de violencia feminicida y actuar con debida diligencia ante estos; los datos oficiales que se generan sobre la violencia hacia las mujeres no corresponden con la realidad que enfrentan, ya que una gran cantidad de casos de muertes violentas de mujeres se han investigado por otras causales, provocando así que queden en impunidad y se presente prevalencia.

La falta de una política integral de prevención y atención que permita que las mujeres accedan a la justicia con perspectiva de género, la violencia sexual y los feminicidios, mecanismos de atención mal aplicados que derivan en actos de impunidad, donde las víctimas son criminalizadas y estigmatizadas, son sólo algunas de las principales preocupaciones con respecto a la violencia feminicida. El caso del Estado de Oaxaca evidencia las malas prácticas por parte de las autoridades y las dificultades a las que se enfrentan las mujeres para ejercer su derecho a una vida libre de violencia.

### Executive summary:

The statistics of gender violence in Mexico continue to be alarming. According to National Institute of Statistics and Geography (INEGI), 22,482 women were murdered between 2007 and 2016. In

2016, on average seven women were murdered per day; in 2017 the number increased to eight, and in 2018, to nine women. From January to June of 2019, almost ten women and girls were murdered daily.

Even though laws exist to address violence against women, they have failed to make progress on the prevention, penalty and eradication of violent acts against women. The Mexican government has neglected to recognize and prosecute cases of violence against women and they have not ensured due process for the victims. The official data on gender violence are inaccurate, because many cases of murdered women are investigated under the guise of a differing cause of death, creating an environment of impunity and contributing to prevalence.

The issue of violence against women faces numerous hurdles, including the lack of a comprehensive policy addressing prevention and assistance to victims that allows women to access justice through the lens of gender, sexual violence and femicide, and poorly applied assistance mechanisms that allow for impunity of perpetrators all while criminalizing and stigmatizing victims. The case of the state of Oaxaca is an example of the bad practices on the part of the authorities and the difficulties that women face in exercising their right to a life free from violence.

## 1. **Violencia feminicida en México**<sup>1</sup>

Las mujeres en México enfrentan un contexto de **violencias diferenciadas** en su vida pública y privada. Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), entre 2007 y 2016, fueron asesinadas 22,482 mujeres. En 2016 en promedio, 7 mujeres eran asesinadas al día; en 2017 esta cifra aumentó a 8, y en 2018 fueron asesinadas 9 mujeres diariamente. De enero a junio de 2019 se habla de que al día son asesinadas casi 10 mujeres y niñas .

De acuerdo con el **Registro Nacional de Personas Extraviadas y Desaparecidas (RNPED)**, actualmente<sup>2</sup> 9,522 mujeres están oficialmente desaparecidas en México. Preocupa el aumento de desaparición de mujeres: desde el inicio del mandato de Enrique Peña Nieto, diciembre de 2012, y hasta el 31 de enero de 2018, desaparecieron 6,255 mujeres, incluyendo 2,893 niñas y adolescentes.<sup>3</sup>

La violencia contra las mujeres está permitida en una **sociedad discriminatoria y patriarcal**, y se justifica a través de argumentos basados en estereotipos y razonamientos misóginos, generando deficiencias estructurales y legales para la debida investigación de los casos y la sanción de los responsables, indispensables para el acceso a la justicia. Esta es la punta del iceberg que oculta problemas sistémicos que solo pueden entenderse en un contexto de **desigualdad de género** arraigada en la sociedad y, por un sistema jurídico y de gobierno que no responde a las violaciones graves de derechos humanos contra las mujeres.

Como muestra, en la última década se ha generado un marco normativo de prevención, atención e investigación a favor de los derechos humanos de las mujeres y el acceso a una vida libre de

<sup>1</sup> De acuerdo con la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), es la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres.

<sup>2</sup> Sin localizar hasta la fecha de corte de 30 de abril.

<sup>3</sup> Información de la organización Asistencia Legal por los Derechos Humanos A. C. (ASILEGAL), disponible en: <https://www.asilegal.org.mx/index.php/es/>

violencia; sin embargo, estos **marcos legales** han quedado en el papel, pues no han impactado de manera positiva en la vida de las mujeres. Ejemplo de ello es el incremento de la violencia feminicida, en sus diversas manifestaciones: el feminicidio, la violencia sexual y la desaparición de mujeres y niñas, las cuales se agravan con la impunidad, en un contexto de mayor criminalidad.

El Estado es omiso para reconocer y procesar casos de **violencia feminicida** y actuar con debida diligencia ante estos; los datos oficiales que se generan sobre la violencia hacia las mujeres no corresponden con la realidad que enfrentan las mujeres, ya que una gran cantidad de casos de muertes violentas de mujeres se han investigado por otras causales, provocando así que queden en impunidad y se presente prevalencia.

## 2. Femicidio<sup>4</sup>

El Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio (OCNF) documentó el asesinato de 8,904 mujeres<sup>5</sup> en el periodo de 2014 a 2017, de los cuales solo 2,188 fueron investigados como feminicidios, lo que representa un 24.57%. La edad de las víctimas osciló entre 21 y 30 años, es decir la edad reproductiva de las mujeres. Las **causas de muerte** documentadas fueron: golpes, estrangulamientos, asfixia, quemaduras, envenenamientos, heridas mutilantes y armas de fuego. En este sentido, preocupa la brutalidad con la que son asesinadas las mujeres. Sobre el lugar donde son encontrados sus cuerpos están: carreteras, terrenos baldíos, basureros, parajes, hoteles, bares, y otros espacios públicos.

Cifras más recientes del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), revelan que en 2018 fueron asesinadas 3,580 mujeres, es decir, en promedio 9.9 al día, de las cuales sólo el 23% de los casos fueron investigados como feminicidio. De enero a junio de 2019 han sido asesinadas 1,812 mujeres, es decir, un promedio de 10 al día.

En el estudio “Implementación del tipo penal de feminicidio en México 2014-2017”<sup>6</sup>, realizado por el OCNF, se documentaron diversos hallazgos que favorecen que la problemática del feminicidio en el país se haya incrementado y agravado.

### 2.1 Falta de prevención

A pesar de que el feminicidio es una problemática que ha colocado a México en un **foco rojo** ante la comunidad internacional, los esfuerzos para su prevención han sido insuficientes o las medidas adoptadas no son implementadas de manera efectiva. Los diversos contextos y ámbitos en los que ocurren los feminicidios exigen diferentes políticas de **prevención**, que van desde grandes estrategias de seguridad, justicia y educación hasta políticas específicas que deben implementarse en el caso concreto.

<sup>4</sup> Los feminicidios se refieren a los asesinatos de mujeres que resultan de la violencia ejercida contra ellas por su condición de género, cometidos por familiares o desconocidos que realizan actos de extrema brutalidad, en un contexto de permisibilidad del Estado, quien, por acción u omisión, incumple su responsabilidad de garantizar la vida y seguridad de las mujeres.

<sup>5</sup> La información fue recabada a través de solicitudes de acceso a la información a las Fiscalías o Procuradurías de los estados y fue complementada con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

<sup>6</sup> Estudio “Implementación del tipo penal de feminicidio en México 2014-2017” Disponible en <https://www.observatoriofemicidiomexico.org/publicaciones>

En la **Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV)**, desde 2007, existe la figura de *órdenes de protección*; sin embargo, prácticamente ningún estado del país cuenta con un mecanismo eficiente que dé cumplimiento y seguimiento a su implementación.

En muchos casos de feminicidio las víctimas habían acudido previamente ante la autoridad para denunciar la violencia de la que eran objeto; pero las autoridades no implementaron los mecanismos de protección. Ejemplo de ello, es el caso de Michoacán, en donde el informe del Grupo de Trabajo de la **Alerta de Violencia de Género (AVG)** reconoció un alto número de reincidencia en casos de violencia; o Sinaloa, donde el Grupo documentó que en 109 casos de asesinatos, las mujeres habían denunciado violencia previamente.

## 2.2 Impunidad

En el feminicidio, hay dos tipos de **responsables**: 1) la persona o personas que lo cometen materialmente, pudiendo ser la pareja sentimental, familiares, conocidos o desconocidos –incluidos integrantes de estructuras criminales– y 2) autoridades que desde su posición refuerzan inequidades estructurales haciendo permisible el delito, normalmente un ministerio público, juez, policía, perito o legislador, que con su acción deliberada, omisión, negligencia y desdén incurrir en violencia institucional.

La impunidad es el resultado de una serie de actuaciones y omisiones que se identifican como prácticas y patrones en el sistema de justicia; es decir, no solo se reduce a la ausencia de sanción en cada caso, sino en obstáculos estructurales que derivan en una impunidad generalizada promovida por quienes tienen la obligación de evitarla.

### 2.2.1 Obstáculos en el acceso a la justicia

A pesar de que México ha adoptado algunas medidas para investigar y sancionar los feminicidios, como la **tipificación** del delito, la elaboración de protocolos especializados de investigación y la creación de Unidades o Fiscalías especializadas y la existencia de estándares internacionales y nacionales como las sentencias de “Campo Algodonero” de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y “Mariana Lima Buendía” de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la respuesta del Estado mexicano sigue siendo sumamente deficiente ante una problemática grave que se ha complejizado con el transcurso del tiempo.

A partir de los **análisis estadísticos** y del **acompañamiento** a casos de feminicidio, el OCNF ha podido identificar diversos obstáculos en el acceso a la justicia para las mujeres víctimas y sus familias, que conforman la denominada “ruta de impunidad”:

- Resistencias para reconocer y, por lo tanto, investigar y sancionar los asesinatos de mujeres por razones de género como feminicidios.
- Tratos discriminatorios, revictimización y violencia institucional hacia las víctimas.
- Manejo inadecuado de los lugares de hallazgo de los cuerpos de las mujeres y pérdida de evidencia.
- Inconsistencias en los dictámenes periciales, derivados de falta de capacidades técnicas o actos de corrupción generalizada.

- Ausencia de análisis de contexto en casos cometidos por estructuras criminales; ausencia de supervisión a las investigaciones y de sanción a servidores públicos; resoluciones judiciales sin perspectiva de género.

### 2.2.2 Desconocimiento de los agresores

En los feminicidios, un claro indicador de impunidad es el **desconocimiento de los agresores** en las estadísticas proporcionadas por las propias Fiscalías. En estados como Sinaloa, se documentó que de 85 casos de feminicidio registrados en 2017 en 94% se desconoce al victimario; Jalisco informó que de los 153 casos registrados de 2014 a 2017, se desconoce al victimario en 54% de ellos y de los 243 casos registrados en el Estado de México, en 48% se desconoce a los victimarios.

Además, a pesar de que algunos estados informan que están investigando los feminicidios, la mayoría no proporciona información sobre el estatus legal que guardan los casos<sup>7</sup>.

### 2.3 Feminicidios en contextos de alta criminalidad

Otro factor es el **contexto criminal** en diversos estados del país, donde la presencia, operación y control territorial de redes y estructuras criminales impacta en la vida, libertad, integridad y seguridad de las mujeres. Estos contextos han sido reconocidos y visibilizados por la Secretaría de Gobernación (SEGOB) al decretar formalmente las AVG en los estados de Sinaloa, Estado de México, Morelos, San Luis Potosí, Michoacán, Guerrero, Quintana Roo y Veracruz.

En algunos casos, SEGOB ha recomendado la creación de Unidades de Análisis y Contexto, cuyo objetivo es develar patrones del delito, prácticas y *modus operandi*, asociación de casos similares, enfoques diferenciales, perfiles de los victimarios, mapas de localización, concentración y tipología delictiva, así como mapas de vínculos de alta complejidad que identifiquen tendencias en la actividad criminal.

Sin embargo, únicamente en el Estado de México se ha creado la **Unidad de Análisis y Contexto**, la cual, a pesar de que ha tenido resultados importantes en casos específicos, enfrenta resistencias de las autoridades responsables de la investigación de los delitos para seguir las líneas de investigación recomendadas. En el caso de Jalisco, se creó una Dirección de Análisis y Contexto como parte de la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas, que cuenta con un área para dinámicas delictivas relacionadas con la violencia feminicida; sin embargo, no ha empezado a funcionar adecuadamente debido a resistencias institucionales para su operación (ausencia de obligatoriedad reglamentaria para proporcionar información y para asumir las recomendaciones de este mecanismo, entre otras).

## 3. Violencia sexual

Según ha documentado la **Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV)**, en México se cometen al menos 600,000 delitos sexuales cada año. De estos, 9 de cada 10 víctimas son mujeres; 4 de cada

<sup>7</sup> Estudio "Implementación del tipo penal de feminicidio en México 2014-2017" Disponible en: <https://www.observatoriofemicidiomexico.org/publicaciones>

10 tienen menos de 15 años de edad; 1 de cada 4 niñas sufre abuso sexual y 6 de cada 10 abusos son cometidos en el hogar por familiares o conocidos.

De acuerdo al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública<sup>8</sup>, en el 2018 se denunciaron 15,322 violaciones sexuales a nivel nacional. En los primeros 7 meses de 2019 existen 9,928 denuncias de violación sexual, es decir, hay un aumento del 5.6%, en comparación con el año pasado.<sup>9</sup>

A pesar de considerarse en México como un **delito grave**, el registro de los casos no representa la magnitud del problema, pues se estima que solo 10% de las agresiones sexuales se denuncian. Sin embargo, 38.9% de mujeres mexicanas declara haber sufrido alguna forma de violencia sexual al menos una vez en su vida y 20.8% en los últimos doce meses, de acuerdo con ONU Mujeres en su informe “La violencia feminicida en México, aproximaciones y tendencias 1985-2016”.<sup>10</sup>

En este contexto, el OCNF ha documentado que en el país no se garantiza a las mujeres el acceso a **servicios especializados de salud**, incluyendo la Interrupción Legal del Embarazo (ILE) en casos de violencia sexual y en las demás causales permitidas por la ley.

La salud e integridad de niñas y mujeres en México no se garantizan por la inadecuada prestación de servicios de salud y la falta de aplicación de la NOM-046 sobre la “Violencia familiar, sexual y contra las mujeres”, como ha quedado constancia en los informes realizados para analizar diversas solicitudes de AVG. Se ha reconocido que las autoridades de salud no están brindando una atención integral a las mujeres víctimas de violencia y no garantizan el acceso a la ILE, por no contar con programas para su implementación en las causas legales permitidas, y por la existencia de personal objetor de conciencia, que se niega a prestar el servicio, sin que las autoridades garanticen la existencia de personal no objetor que lo presten.

Otro problema es que se desconoce, en la mayoría de los casos, el número de mujeres que han sido atendidas y de las que han requerido servicios especializados de salud, en particular de ILE por haber sido víctimas de violación sexual y haber quedado embarazadas, por peligro de muerte, o por haberse encontrado dentro de los supuestos contemplados en las causales de ILE, previstas en el marco penal. Esta falta de información, evidencia la ausencia de registros mínimos que permitan establecer con claridad el número y la forma en que fueron atendidas las mujeres que requirieron de una atención especializada.

En los estados donde se ha logrado obtener información para solicitar la AVG, las organizaciones de la sociedad civil han documentado un grave contexto de violencia contra las mujeres por falta de acceso a servicios de salud. Por ejemplo, en el caso de Veracruz –entre 2015 y 2016– más de 1,000 niñas entre 10 y 14 años de edad estuvieron embarazadas producto de violación sexual, lo que implica la cifra más alta de todo el país. Estas niñas no contaron con acceso efectivo a servicios de salud especializada, que incluye la ILE, y se vieron en la necesidad de llevar a término un embarazo forzado, lo que las colocó en un grave riesgo para su vida, salud e integridad emocional.

Sumado a ello, las mujeres veracruzanas, ante la falta de acceso a métodos anticonceptivos y un marco normativo restrictivo sobre la ILE, corren el riesgo de tener embarazos no planeados, siendo

<sup>8</sup> Revisar información disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1eCmOgrfDZOaO3IEprWeWkwv-XSTWVNU/view>

<sup>9</sup> Revisar información disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1cSG-dVlu7oiR15mSK-jjpER8eWINCh9M/view>

<sup>10</sup> Disponible en [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/293666/violenciaFeminicidaMx\\_07dic\\_web.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/293666/violenciaFeminicidaMx_07dic_web.pdf)

las más pobres las que acuden a servicios de aborto en condiciones de inseguridad, insalubres y en la clandestinidad.

Por ello, en abril de 2016, organizaciones de la sociedad civil solicitamos la declaratoria de **AVG por Agravio Comparado** para Veracruz (AVGMxAC)<sup>11</sup>. El Grupo de Trabajo de la AVGMxAC en su Informe concluyó que en Veracruz hay un contexto de discriminación, debido a que el marco jurídico y la política pública vigente en materia de salud sexual y reproductiva transgreden los derechos humanos de las mujeres.<sup>12</sup>

En este contexto, el 14 de diciembre de 2017 fue declarada la AVGMxAC con recomendaciones específicas, ante el incumplimiento de acciones por parte de las autoridades ejecutivas, legislativas y judiciales del estado de Veracruz. No obstante, hasta la fecha, el Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial de Veracruz han sido omisos en cumplir con las recomendaciones dictadas para revertir el agravio comparado, justificándose en consideraciones ideológicas y religiosas para negar el acceso a la ILE y para no modificar el marco normativo, violentando el estado laico.

El 5 de julio del 2018 el Juez Decimotavo de Distrito concedió el amparo 1191, por considerar que el Congreso de Veracruz incurrió en omisión legislativa al no reformar el Código Penal de Veracruz, para garantizar el acceso a la interrupción legal del embarazo.

Otro caso es el estado de Guerrero, donde el contexto de violencia sexual es alarmante. En el mes de marzo de 2019, se solicitó la AVG por agravio comparado. Lo anterior debido a que las mujeres continúan enfrentando regulaciones restrictivas, obstáculos para el acceso a servicios de salud para un aborto seguro y enfrentan un contexto de criminalización y estigma. A pesar de la existencia de causales de no punibilidad del aborto contempladas en el marco normativo de Guerrero, más allá de los prejuicios y temores que existen entre los operadores de salud y de procuración de justicia, no se garantiza el acceso oportuno, efectivo y seguro a servicios especializados de salud (que incluyen el acceso a ILE) por falta de personal capacitado, por existencia de requisitos adicionales a los legales y por seguir concibiendo al aborto como un delito que criminaliza a las mujeres, que se agrava por una visión que no las mira como sujetas de derechos sino como personas enfermas e incapaces de tomar decisiones sobre su vida, cuerpo y proyecto de vida.

En **Guerrero** existe una amplia necesidad de acceso a servicios especializados de salud reproductiva para las mujeres De acuerdo con el Subsistema de Información sobre nacimientos (SINAC) proporcionado por la Dirección General de Información en Salud (DGIS), en 2015 en el estado de Guerrero se reportaron 63,186 nacimientos. De estos, el 22% correspondió a mujeres menores de 20 años, lo que sitúa a la entidad como la tercera más alta del país en este indicador.<sup>13</sup>

Esta situación debe además contextualizarse con la grave situación de violencia sexual que prevalece en la entidad. El Tribunal Superior de Justicia informó que en el estado se registraron mil 120 casos por violación sexual de 2009 a 2016. Por su parte, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de

<sup>11</sup> El agravio comparado es una modalidad de declaratoria de AVG que busca evidencia en marcos normativos y políticas públicas que discriminan o transgreden los derechos humanos de las mujeres, previsto en los artículos 22, 23, 24, 25 y 26 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV); y 30, 31 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38 y 38 bis, del Reglamento de la LGAMVLV.

<sup>12</sup> Informe del Grupo de Trabajo conformado para atender la solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres del estado de Veracruz, disponible en [https://portales.segob.gob.mx/es/Transparencia/AVGM\\_Veracruz1](https://portales.segob.gob.mx/es/Transparencia/AVGM_Veracruz1)

<sup>13</sup> Disponible en: [http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/basesdedatos/std\\_nacimientos\\_gobmx.html](http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/basesdedatos/std_nacimientos_gobmx.html)

Seguridad Pública, reportó que de enero de 2015 a mayo de 2017 se denunciaron 662 violaciones sexuales en la entidad.

De acuerdo al Secretariado Ejecutivo del Sistema de Seguridad Pública de enero de 2017 a agosto de 2018 se registraron 696 casos de violación en el estado de Guerrero.

De enero a noviembre de 2017, se denunciaron ante las autoridades ministeriales de Guerrero, 534 delitos contra la seguridad y la libertad sexual: 230 violaciones (simples y equiparadas), 196 abusos, 25 situaciones de acoso y 13 hostigamientos. En la entidad hubo, en promedio, 20.9 denuncias de violaciones y 17.8 de abuso sexual cada mes.

En este momento fue publicado el informe del Grupo de trabajo de la AVG, el cual a la fecha de elaboración del presente informe no ha sido publicado en la página de CONAVIM y estamos en espera del plan de trabajo respecto a las acciones que debe realizar el Gobierno del estado, antes de los seis meses que hay como plazo para ser decretada o no una AVG.

#### 4. Desaparición

En cuanto al tema de desapariciones de mujeres y niñas, de acuerdo a las cifras de Fiscalías y Procuradurías estatales proporcionadas al Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio (OCNF), en el 2018 desaparecieron un total de 11,095 mujeres en 19 estados del país, de las cuales, un 20% están pendientes de localizar, es decir, más de dos mil mujeres y niñas.

Aunque existen mecanismos para atender de manera urgente esta problemática, como el **Protocolo Alba**, para la localización de mujeres desaparecidas, se observa que en la mayoría de los casos las autoridades no reaccionan de forma inmediata y demoran en la implementación de las acciones básicas de búsqueda, perdiendo las primeras horas para accionar, realizando las búsquedas mediante oficios.

Por lo anterior es importante la actualización del Protocolo Alba en todo el país. Sólo el Estado de México y Jalisco cuentan con esta herramienta, ya que en lo general sólo se realiza una búsqueda administrativa mediante oficios, y no una búsqueda en campo como parte de un Plan de búsqueda prioritaria.

Si bien la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) resolvió a través de la sentencia de **Campo Algodonero** la obligación del Estado Mexicano de actualizar e implementar el Protocolo Alba para la búsqueda inmediata de mujeres y niñas desaparecidas, actualmente no todos los estados del país cuentan él. Aquellos que cuentan con este protocolo, no implementan mecanismos de búsqueda inmediata ni están actualizados con los estándares de mayor protección, y tampoco consideran los diversos contextos y modos de operación identificados en los diversos casos de desaparición de mujeres.

##### 4.1 Vinculación de la desaparición con otros delitos

Sumado al contexto de mujeres y niñas desaparecidas, en el país encontramos patrones que ponen en grave riesgo la vida de las mujeres, ya que en muchos casos, primero desaparecen y

posteriormente son encontradas asesinadas. Frente a estos delitos, prevalecen en la sociedad posturas que buscan responsabilizar a las mujeres, tratando de justificar actos que atentan contra su vida e integridad física.

La desaparición de niñas y adolescentes podría estar vinculada con delitos como la pornografía infantil o la **trata de personas** con fines de explotación sexual, entre otros. Existen estados que son de extrema preocupación por la prevalencia de la violencia contra las mujeres, como **Tlaxcala**. En el Informe del Grupo de Trabajo conformado para atender la solicitud de AVG de Tlaxcala, emitido en octubre de 2016, las expertas señalaron que:

“En el estado de Tlaxcala existen redes consolidadas de trata que operan tanto a nivel nacional como transnacional. Esto constituye un foco rojo de violencia feminicida, en tanto que es un lugar central de captación de víctimas, de explotación de las mismas y de origen de los líderes de bandas de explotación sexual”.<sup>14</sup>

Asimismo señalaron que la desaparición de mujeres en la entidad indudablemente es el preámbulo al delito de trata de personas con fines de explotación sexual y al feminicidio, que se agrava por una situación de impunidad.

A partir de la documentación y acompañamiento de casos por parte de la Red Retoño, el Colectivo Mujer y Utopía, y la investigación hemerográfica del Observatorio de Violencia contra las Mujeres en el Estado de Tlaxcala, de enero de 2016 a agosto de 2017, se documentaron al menos 35 desapariciones de mujeres, en su mayoría adolescentes entre 14 y 16 años, lo que contrasta con las cuatro desapariciones reconocidas por la Procuraduría General de Justicia del Estado de Tlaxcala en el periodo 2014 a 2016.<sup>15</sup>

En el caso de **Puebla** según la información proporcionada por la Fiscalía General de Justicia del Estado de Puebla al OCNF, de enero de 2015 a diciembre de 2016 desaparecieron un total de 820 mujeres, de las cuales 6 fueron encontradas muertas y aproximadamente 300 mujeres siguen sin ser localizadas. En 2017 desaparecieron 276 mujeres, de las cuales fueron localizadas 27 y siguen pendientes de localizarse 249.

A nivel nacional, en materia de desaparición, el Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio ha documentado:<sup>16</sup>

- La falta de acciones paralelas de búsqueda e investigación, lo que impide que las mujeres y niñas sean encontradas y que las personas responsables se sancionen.
- Falta de políticas públicas y protocolos efectivos de búsqueda.
- Las procuradurías y fiscalías estatales no actúan de manera pronta y efectiva.
- Las autoridades municipales, estatales y federales no cuentan con información sistematizada y desagregada, con perspectiva de género e interés superior de la infancia sobre el número de denuncias por desaparición de mujeres, adolescentes y niñas, así como información sistematizada y desagregada sobre su localización; número de alertas Amber solicitadas al

<sup>14</sup> Informe del Grupo de Trabajo conformado para atender la solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres del estado de Tlaxcala, p. 28. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/161892/Informe\\_AVGM\\_Tlaxcala\\_Final.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/161892/Informe_AVGM_Tlaxcala_Final.pdf)

<sup>15</sup> Informe del Grupo de Trabajo conformado para atender la solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres del estado de Tlaxcala, p. 28. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/161892/Informe\\_AVGM\\_Tlaxcala\\_Final.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/161892/Informe_AVGM_Tlaxcala_Final.pdf)

<sup>16</sup> Información enviada por el Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio al Comité CEDAW, en el marco de su 9º informe a México de julio de 2018.

enlace nacional de la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (Fevimtra); número de averiguaciones previas y carpetas de investigación por desaparición de niñas y mujeres por estado, lo que podría efficientar su búsqueda y localización, y dar un panorama real de la problemática que vivimos en México relacionado con la desaparición de niñas y adolescentes.

- Si bien los delitos de desaparición, trata y feminicidio cada vez son más denunciados y visibilizados por las familias y las organizaciones de la sociedad civil (OSC), prevalece una reticencia por parte de las autoridades para su reconocimiento y erradicación. Es importante mencionar la incansable labor de las familias para visibilizar esta problemática ante la opinión pública y el imaginario colectivo.
- La falta de sanción a los responsables es un aliciente para la prevalencia de este delito y fomenta la construcción de una ruta de impunidad que afecta a la sociedad en general.

Existen numerosos casos sobre desaparición en los que el OCNF encuentra características o **patrones** similares; por ejemplo, el hecho de que las mujeres que abordaron un transporte público fueron desaparecidas, y posteriormente fueron encontradas después de haber sido asesinadas brutalmente:

- Valeria Teresa Gutiérrez Ortiz desapareció el 9 de junio de 2017 a la edad de 11 años. Un día después, su cuerpo fue encontrado en una camioneta del transporte público del Estado de México. Pese a la denuncia, las autoridades no activaron de manera inmediata la Alerta Amber.<sup>17</sup> La unidad de transporte donde fue hallado el cuerpo de Valeria, portaba las placas 212NZ004 y fue abandonada en Avenida Sor Juana y Bordo de Xochiaca. Las autoridades identificaron a José Octavio Sánchez Razo, chofer de la unidad, como el hombre que violó sexualmente y asesinó a la niña. Sánchez Razo fue encarcelado, pero días después la Fiscalía General del Estado de México (FGEM) informó que el feminicida se había ahorcado con un lazo usado como tendedero al interior de su celda en el Centro de Observación del Penal de Nezahualcóyotl, sin que el caso se haya esclarecido a profundidad.
- Fátima Altamirano, adolescente de 15 años, fue privada de la libertad el 8 de septiembre de 2017 en la delegación Gustavo A. Madero de la Ciudad de México. Si bien sus captores pedían al padre de Fátima el pago de cinco millones de pesos, ella ya había sido asesinada y horas después fue encontrada sin vida en el municipio de La Paz, Estado de México<sup>18</sup> y su cuerpo presentaba diversos rasgos que podrían acreditar su asesinato como un feminicidio.
- Rosalinda Esthefanie Morales García, mujer de 29 años de edad, fue encontrada asesinada en el municipio de Acambay, Estado de México, luego de que el 14 de diciembre de 2017 abordara un taxi en Metepec y alertara que estaba en peligro. El taxi portaba las placas 5799J, y fue vista por última vez en la vía López Portillo. Más tarde envió un mensaje de Whatsapp alertando que el conductor no la dejaba bajar.<sup>19</sup>
- Mara Castilla, estudiante de 19 años de edad, en la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (UPAEP), desapareció en la ciudad de Cholula, Puebla, luego de haber acudido a una fiesta con amigas y amigos, tomó un taxi Cabify de regreso a su casa. El

<sup>17</sup> El agravio comparado es una modalidad de declaratoria de AVG que busca evidencia en marcos normativos y políticas públicas que discriminan o transgreden los derechos humanos de las mujeres, previsto en los artículos 22, 23, 24, 25 y 26 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV); y 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38 y 38 bis, del Reglamento de la LGAMVLV.

<sup>18</sup> Proceso (2017) Inmujeres condena el crimen de Fátima Altamirano y exige encontrar con vida a Mara Fernanda, 14 de septiembre. Disponible en: <http://bit.ly/2BhcAGL>.

<sup>19</sup> Excélsior (2017) 'Me levantó un taxi en Metepec... el chofer no me deja bajar', 17 de diciembre. Disponible en <http://bit.ly/2B12UM8>.

cuerpo de Mara fue encontrado sin vida y con señas visibles de violación sexual, el viernes 15 de septiembre de 2017, en una barranca en San Miguel Xonacatepec, en los límites con el estado de Tlaxcala.<sup>20</sup> Su caso provocó gran indignación en la sociedad a nivel nacional, se realizaron manifestaciones y exigencias para que su feminicidio no quedará impune y para que se garantice la seguridad de las mujeres en México.

## 5. Mecanismo de Alerta de Violencia de Género contra las mujeres (AVG)

Sobre el Mecanismo de Alerta de Violencia de Género (AVG), otro de los mecanismos que se han implementado para atender la violencia feminicida en el país, se observan vacíos en la normatividad que provocan el uso discrecional de este mecanismo. También se observan serios **desafíos** en su implementación, particularmente debido al desconocimiento de las autoridades encargadas de su coordinación, la falta de recursos financieros, así como, la falta de rendición de cuentas respecto de las acciones realizadas y su impacto.<sup>21</sup>

La AVG debería de funcionar como una **hoja de ruta** para corregir desde la estructura las condiciones necesarias para garantizar una vida libre de violencia para las mujeres, sin embargo, los gobiernos mantienen una resistencia al mecanismo, viéndolo como algo negativo, y no como una herramienta útil para accionar de manera integral.

De 2014 a junio de 2019 se han presentado **33 solicitudes** en 28 estados del país, de las cuales se han decretado 19 AVG en los estados de: 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 y Puebla.

En estos procesos, se han emitido una serie de **informes generales**<sup>22</sup>, que a pesar de ser cuestionables, han evidenciado las acciones gubernamentales, para atender, prevenir y sancionar la violencia contra las mujeres que son deficientes ante contextos que exigen mayor impacto para revertir la violencia más extrema, que se materializa en los feminicidios y las desapariciones de niñas y mujeres.

El OCNF ha documentado que:

- Se excluye a las organizaciones peticionarias de la AVG de conocer las recomendaciones que emite el Grupo de Trabajo, así como la manera en que el Estado las aceptará, marginando con ello a las organizaciones aun cuando las autoridades judiciales han reconocido su interés jurídico y legítimo para participar en estos mecanismos.
- El reglamento de la AVG viola los derechos de petición y audiencia que se deben de garantizar en todo proceso, pues las autoridades no están obligadas a informar a las organizaciones peticionarias sobre el proceso. Cabe señalar que, aunque la reforma plantea que toda solicitud de AVG que cumpla la parte formal será aceptada para iniciar una investigación, esto no es suficiente para garantizar su adecuada implementación.

<sup>20</sup> *Excelsior* (2017) La última noche de Mara Castilla, que no se quede en el olvido, 6 de octubre. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/10/06/1188655>.

<sup>21</sup> Principalmente en el Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, Capítulo I, referido a este instrumento.

<sup>22</sup> Informes de los Grupos de Trabajo para atender las solicitudes de las AVG decretadas en el país disponibles en: <https://www.gob.mx/conavim>

- El Grupo de Trabajo de la AVG carece de objetividad al estar integrado por instancias federales y una local, y en donde el voto de calidad corresponde al coordinador del grupo, es decir el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres). En otras palabras, hay un número desproporcionado de integrantes representantes del Estado.

En este 2019, el Gobierno Federal implementa un Plan emergente para garantizar la integridad, la seguridad y la vida de las mujeres y las niñas en México, en el que estableció algunas medidas para dar seguimiento a la implementación del mecanismo de AVG, como son: la revisión de las AVG decretadas en el país, la creación de un mecanismo de seguimiento y evaluación del cumplimiento de las medidas, de acuerdo con una de las **recomendaciones de CEDAW**, y la integración de un cuerpo técnico que permita realizar investigaciones más eficientes de las solicitudes de AVG presentadas. A la fecha estas medidas están en proceso de cumplimiento, sólo se han generado algunos espacios, pero no se han concretado acciones para mejorar el mecanismo de AVG y otro tipo de políticas públicas para contrarrestar la violencia contra las mujeres.

### 5.1 Reforma al reglamento de AVG

En noviembre de 2013 se reformó el reglamento de la **Ley General de Acceso de la Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV)** para eliminar el requisito impuesto a las organizaciones peticionarias de probar los hallazgos de la violencia feminicida y el obstáculo que implicaba que la decisión para iniciar una investigación dependiera del Sistema Nacional para Prevenir Atender Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (SNPASEVCM), integrado por las 32 instancias de Adelanto para las Mujeres y nueve secretarías de Estado.

Sin embargo, aún persisten obstáculos y omisiones en el Reglamento que generan discrecionalidad en la implementación del mecanismo. Por ejemplo, solo se establecen plazos para la etapa de admisibilidad y elaboración del informe, pero no para el resto del proceso; otro ejemplo, una vez declarada la AVG no hay un mecanismo de seguimiento ni evaluación al cumplimiento de las recomendaciones.

Por otro lado, el gobierno Federal, por medio de la **Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Conavim)** y la Secretaría de Gobernación, no ha considerado los indicadores de resultado e impacto recomendados por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), Amnistía Internacional y el OCNF para medir los avances de las medidas y la reducción de la problemática, y prefiere ocupar indicadores de proceso, que poco sirven para evaluar el impacto de las acciones realizadas, para revertir los contextos de violencia feminicida.

Preocupa que a pesar de que el Poder Judicial Federal ha otorgado amparos presentados por la organizaciones solicitantes, reconociendo la necesidad de garantizar el debido proceso administrativo en el caso de las AVG y fundamentalmente la garantía de audiencia de las organizaciones solicitantes, recientemente se ha documentado la tendencia a excluirlas del proceso y de los mecanismos de seguimiento, aunque sí considera la inclusión de un representante del gobierno estatal, lo que en la práctica no ha garantizado la imparcialidad del proceso.

En diversas ocasiones, mediante oficios se ha solicitado a la Secretaría de Gobernación que reforme el Reglamento de la LGAMVLV para eliminar los obstáculos y vacíos legales que impiden la implementación efectiva del mecanismo y favorecen la actuación discrecional de la Conavim. Incluso

como OCNF, hemos participado junto a otras organizaciones e instancias, en la elaboración en conjunto con el Estado de una **propuesta de reforma reglamentaria**, sin embargo, hasta la fecha, no se ha publicado la misma, bajo el argumento de trabas procedimentales y administrativas, en perjuicio de la adecuada implementación del mecanismo.

Recientemente han sido presentadas varias reformas a la LGAMVLV sobre el mecanismo de la AVG, en la cámara de Diputados y en el Senado Federal.<sup>23</sup>

## 6. Violencia contra las mujeres en Oaxaca

Oaxaca es uno de los tres estados que históricamente han presentado los índices más altos de **violencia estructural** hacia las mujeres.<sup>24</sup> A pesar de ello, no es considerado prioritario en las acciones federales encaminadas a prevenir y eliminar la violencia feminicida en el país.<sup>25</sup>

En la entidad oaxaqueña, la política pública estatal a favor de los derechos de las mujeres es mera simulación; no ha trascendido en cambios tangibles. En este sentido, el cambio formal de Instituto de la Mujer Oaxaqueña (IMO) a **Secretaría de la Mujer Oaxaqueña (SMO)** al inicio del sexenio actual no ha significado avance alguno. Dicha Secretaría ha sido encabezada por tres titulares diferentes en tan sólo treinta meses y la actual titular goza de muy poca legitimidad, pues mantiene una relación tensa y lejana con las organizaciones feministas y mujeres del Estado; ha realizado propuestas sin enfoque y que demuestran su falta de conocimiento en la materia.<sup>26</sup>

El ámbito de la procuración de justicia es igualmente alarmante. En el sexenio actual, la Subprocuraduría de Atención a la Violencia de Género fue relegada a **Fiscalía Especial de Investigación de Delitos contra las Mujeres por Razón de Género**, instancia que, en las palabras de la anterior Fiscal Especial, “carece de personal capacitado, infraestructura y presupuesto”. También señaló que el sexenio de Gabino Cué “dejó 8,500 averiguaciones previas rezagadas en materia de delitos contra las mujeres.”<sup>27</sup>

De igual manera, los dos **Centros de Justicia para Mujeres**<sup>28</sup> vigentes en Oaxaca cuentan con personal limitado;<sup>29</sup> carecen de enfoque de atención diferenciada, no cuentan con intérpretes de las 16 lenguas originarias y se encuentran sumamente lejos de las comunidades con mayores índices de

<sup>23</sup> Información disponible en: [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/04/asun\\_3871939\\_20190429\\_1556226208.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/04/asun_3871939_20190429_1556226208.pdf)  
[http://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/documento/95100](http://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/95100)

<sup>24</sup> Estudio Nacional sobre las Fuentes, Orígenes y Factores que Producen y Reproducen la Violencia contra las Mujeres, 2012. Disponible en:  
<http://www.conavim.gob.mx/work/models/CONAVIM/Resource/103/1/images/1PresentacionResultadosEstudioNacionalSobrelasFuentesOrigenes.pdf>.

<sup>25</sup> Comienza Iniciativa Spotlight en México; Gobierno Federal, ONU y Unión Europea unen esfuerzos para prevenir y eliminar el Femicidio. Disponible en:  
<https://www.gob.mx/segob/prensa/comienza-iniciativa-spotlight-en-mexico-gobierno-federal-onu-y-union-europea-unen-esfuerzos-para-prevenir-y-eliminar-el-femicidio>

<sup>26</sup> *El Universal* (2018) Insisten feministas en rechazar cambio de nombre a SMO. Disponible en:  
<https://oaxaca.eluniversal.com.mx/estatal/23-02-2018/insisten-feministas-en-rechazar-cambio-de-nombre-smo>.

<sup>27</sup> En la impunidad ocho mil 500 averiguaciones previas que dejó la administración de Gabino Cué. Disponible en:  
<http://www.enterateoaxaca.com.mx/en-la-impunidad-ocho-mil-500-averiguaciones-previas-dejo-la-administracion-gabinocue-rvillalobos59/>.

<sup>28</sup> Uno en Oaxaca de Juárez y otro en Juchitán de Zaragoza, mismo que comenzó a construirse en 2015, aplazado por falta de presupuesto hasta 2017 y apenas inaugurado a principios de 2019. Para más información, consultar:  
<http://imparcialoaxaca.mx/istmo/15931/cejum-en-el-istmo-es-inoperante-defensoras/>  
y  
<http://www.administracion.oaxaca.gob.mx/a-traves-del-cejum-istmo-fiscalia-general-refuerza-atencion-integral-a-mujeres-rvm/>

<sup>29</sup> 35 personas, entre abogadas, psicólogas, trabajadoras sociales y personal administrativo. Respuesta a solicitud de información del Observatorio Ciudadano de los Centros de Justicia para las Mujeres de fecha 27 de julio de 2018, con número de oficio FGO/CJM/SN/2018.

violencia. Además, quedaron subordinados a la Fiscalía Especial<sup>30</sup>, situación que limita su rango de acción, operación y vinculación con otras instancias.

La **Alerta de Género** es otro ejemplo de la política de simulación. Se declaró para 40 municipios el 30 de agosto de 2018, sin embargo desde esta fecha, se han cometido 114 feminicidios.<sup>31</sup> Su ineficiencia ha sido más que evidenciada, no sólo por las cifras en aumento sino por la inconformidad en el congreso local donde existe un amparo frente a la falta de presupuesto e impactos solicitando una nueva alerta.<sup>32</sup>

Cabe destacar también la falta de mecanismos claros para emitir órdenes de protección y el desconocimiento de los funcionarios de sus facultades al respecto. En la mayoría de los casos simplemente se niegan o de ser otorgadas en múltiples ocasiones han colocado a las mujeres en un riesgo mayor, al ser retiradas después de un plazo mínimo dejando a las mujeres vulnerables frente a sus agresores. En base a la información pública del **Banco Nacional de Datos e Información sobre casos de Violencia contra las Mujeres** (BANAVIM), desde su implementación en 2010, en Oaxaca únicamente han sido emitidos 79 órdenes de protección por un total de 2,461 casos de violencia contra mujeres registrados, la mayoría siendo casos de violencia física, psicológica y sexual.<sup>33</sup> Aunado a ello, es particularmente grave que la Fiscalía no cuente con registro de las órdenes de protección solicitadas.<sup>34</sup> En Oaxaca tampoco existe un refugio estatal para víctimas de violencia.

Estos retos se traducen en el exponencial incremento de las cifras de violencia feminicida. Durante los primeros dos años y medio del sexenio en curso han sido documentados 197<sup>35</sup> casos de feminicidio, 67% más que los 98 registrados durante el periodo correspondiente del sexenio anterior. También se agravó la crueldad y la saña en los feminicidios.

La **desaparición de mujeres** es otro fenómeno de la violencia feminicida que ha aumentado de manera dramática durante el sexenio en curso; hasta finales de julio de 2019 han sido contabilizadas 574<sup>36</sup> mujeres desaparecidas en comparación con 64 durante el periodo correspondiente en el sexenio anterior. Frente a ello, la respuesta del Estado ha sido deficiente y de menosprecio a la problemática. Las declaraciones públicas del Fiscal descalifican y ponen la responsabilidad en las mujeres al decir que “el 93% de no localización de personas fueron voluntarias” enfatizando en este sentido que “las mujeres se van por voluntad propia”<sup>37</sup>. Los datos oficiales son incompletos y a pesar de haber sido directa y reiteradamente interpelados por la sociedad civil al respecto, la Fiscalía General del Estado no ha dado respuesta sobre el estatus de cada una de las mujeres desaparecidas registradas por la sociedad civil.

De manera general, la Fiscalía General del Estado ha sido extremadamente deficiente en la sistematización de datos; hasta la fecha no existe en Oaxaca un banco estatal de datos completo y

<sup>30</sup> Luego de la reforma a la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado que entró en vigor a principio del 2019, conforme a lo establecido en el artículo 126 en su fracción XIV del Reglamento de la Ley Orgánica.

<sup>31</sup> Hasta el 5 de agosto de 2019.

<sup>32</sup> *El Universal* (2019) Pide 64 legislatura local nueva alerta de género para Oaxaca. Disponible en: <https://oaxaca.eluniversal.com.mx/politica/13-04-2019/pide-64-legislatura-local-nueva-alerta-de-genero-para-oaxaca>.

<sup>33</sup> Revisar información disponible en: [https://banavim.segob.gob.mx/Banavim/Informacion\\_Publica/Informacion\\_Publica.aspx](https://banavim.segob.gob.mx/Banavim/Informacion_Publica/Informacion_Publica.aspx)

<sup>34</sup> Informe del Grupo de Trabajo conformado para atender la solicitud de alerta de violencia de género contra las mujeres para el estado de Oaxaca, disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/269146/Informe\\_Oaxaca\\_Notificacio\\_n.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/269146/Informe_Oaxaca_Notificacio_n.pdf) p. 16.

<sup>35</sup> Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad Oaxaca A.C., Violencia feminicida en Oaxaca [Plataforma virtual] disponible en: <https://violenciafeminicida.consorciooaxaca.org.mx/>.

<sup>36</sup> *Ídem*.

<sup>37</sup> *Imparcial Oaxaca* (2018) Rechazan desaparición sistemática de mujeres en Oaxaca. Disponible en: <http://imparcialoaxaca.mx/oaxaca/250834/rechazan-desaparicion-sistemica-de-mujeres-en-oaxaca/>.

desagregado que refleje la situación real de la violencia feminicida.

Otra tendencia de particular preocupación es el **incremento de la violencia política de género**. Pese a la legislación a favor de la participación política de las mujeres y a la reciente Ley de Paridad, las mujeres no dejan de ser agredidas por ocupar espacios de toma de decisiones y sufren amenazas, menosprecio, descrédito, obstaculización en el desempeño de sus funciones e inclusive feminicidio. De diciembre de 2016 a julio del 2019 se registraron 32 ataques<sup>38</sup> de este tipo.

### Caso María del Sol Cruz Jarquín: Feminicidio en contexto de violencia política

El día 2 de junio 2018, María del Sol Cruz Jarquín joven fotógrafa periodista de 27 años fue víctima de feminicidio en un contexto de violencia política. Se desempeñaba como jefa de comunicación de un departamento de la Secretaría de Asuntos Indígenas (SAI). A partir del 16 de abril 2018, fue comisionada ilegalmente y contra su voluntad por el titular de la SAI para cubrir la campaña electoral de su hermano: Hageo Montero López, candidato a la presidencia municipal de Juchitán. En este contexto la joven fotorreportera fue asesinada con armas de alto calibre, junto con la candidata a concejala Pamela Terán Pineda y el joven Adelfo Guerra Jiménez.

A partir del asesinato de María del Sol, su madre, Soledad Jarquín Edgar, periodista feminista especializada en la documentación de violencia feminicida ha luchado incansablemente para obtener justicia para su hija. Interpuso todos los recursos legales correspondientes; suplió al Estado al aportar en todo momento pruebas y documentación necesarias para agilizar las investigaciones; sin embargo, se encontró con encubrimiento y resistencias políticas de alto nivel, mismas que redundan en la falta de acceso a la justicia.

Soledad Jarquín interpuso denuncia ante la Fiscalía General del Estado de Oaxaca; se integró una carpeta de investigación misma que fue judicializada al ser detenido uno de los presuntos responsables dos meses después del feminicidio. Sin embargo, como ha sido señalado por el propio Tribunal Superior de Justicia del Estado, la investigación carece de perspectiva de género y debido a las carencias de la Fiscalía en la integración de la carpeta al sustentarse en testigos de identidad reservada, inverosímiles; el presunto responsable no fue vinculado a proceso dejando abiertas todas las puertas para la impunidad en este caso.

Además, el Fiscal General del Estado se ha caracterizado por negar la atención a la defensora, por descalificarla públicamente, por realizar aseveraciones difamatorias sobre su estado de salud mental y dejarla en alta vulnerabilidad al retirar unilateralmente las medidas de protección.<sup>39</sup>

La defensora también interpuso denuncia ante la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales, Queja en materia electoral y Procedimiento Interno de Responsabilidad Administrativa en la Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental. La queja electoral concluyó en la

<sup>38</sup> Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad Oaxaca A.C., Violencia feminicida en Oaxaca [Plataforma virtual]. Disponible en: <https://violenciafeminicida.consorciooaxaca.org.mx/>

<sup>39</sup> *Página3* (2019) Dice Fiscal que no cede a presiones que manipulan información con objetivos personales económicos y políticos. Disponible en: <https://pagina3.mx/2019/06/dice-fiscal-que-no-cede-a-presiones-que-manipulan-informacion-con-objetivos-personales-economicos-y-politicos/>. Consulta realizada el 14 de agosto 2019 y Retira Fiscalía medidas de seguridad a la periodista Soledad Jarquín, disponible en: <https://mymnoticias.com/2019/06/12/retira-fiscalia-medidas-de-seguridad-a-la-periodista-soledad-jarquín/>. Consulta realizada el 14 de agosto 2019.

existencia de una conducta especialmente grave e impuso multa a Hageo Montero López, misma que hasta la fecha no ha sido cubierta sin que implicara sanción alguna. La denuncia electoral y el procedimiento administrativo se encuentran parados a pesar de que cuenten con todos los elementos necesarios para vincular a proceso y sancionar administrativamente. Tampoco existe avance alguno en el expediente abierto desde el 4 de junio 2018 en la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca.

Por otro lado, la exigencia de justicia realizada por Soledad Jarquín significó un grave incremento de su situación de riesgo, y frente a la indefensión en la que la dejó el Gobierno del Estado, tuvo que solicitar medidas al Mecanismo Nacional de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

Frente a la falta de avance, encubrimiento y alto riesgo en los que han colocado a la defensora las autoridades estatales, fue solicitada formalmente la atracción del caso a nivel federal. A pesar del respaldo de posicionamientos y puntos de acuerdo de los congresos local y federal<sup>40</sup>, dicha solicitud fue rechazada.

Este caso ejemplifica los procesos de encubrimiento y contubernio político que reproducen la violencia de género y la impunidad.

#### Recomendaciones:

- Que en todos los casos de feminicidio se cuente con un plan de investigación para desarrollar las líneas lógicas de investigación y acreditar las razones de género en los casos de muertes violentas de mujeres.
- Crear grupos especializados de alto impacto que asesoren a los agentes del Ministerio Público en la elaboración de los planes de investigación con perspectiva de género para los casos de feminicidio.
- Que toda muerte violenta de mujer (incluyendo suicidios) sea investigada como feminicidio y sea la investigación la que lo descarte.
- Que se actualicen los Protocolos de investigación del delito de feminicidio para el nuevo sistema de justicia penal y bajo los estándares de debida diligencia y perspectiva de género más actuales, incluyendo los criterios de la sentencia de la SCJN en el caso de Mariana Lima Buendía.
- Eliminar los obstáculos legales y reglamentarios para garantizar la implementación de las declaratorias de Alerta por Violencia de Género, particularmente por agravio comparado, a partir de principios de debido proceso administrativo y debida diligencia con perspectiva de género.

<sup>40</sup> Punto de acuerdo de la Comisión de Justicia de la LXIV Legislatura del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca de fecha 27 de febrero 2019, disponible en: <https://docs64.congresoaxaca.gob.mx/gaceta/20190227a/49.pdf> Punto de acuerdo de la LXIV Legislatura del H. Congreso de la Unión de fecha 14 de febrero 2019, disponible en: [http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV\\_leg/dictameneslxiv\\_pa.php?tipot=%20&pert=&idacut=108](http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/dictameneslxiv_pa.php?tipot=%20&pert=&idacut=108) Posicionamiento del diputado César Enrique Morales Niño en la sesión extraordinaria del 29 de mayo 2019. Conferencia de prensa del Grupo Parlamentario de Morena en el Senado de la República y presentación de propuesta de punto de acuerdo para Comisión Permanente; retransmisión de la conferencia, disponible en: <https://www.pscp.tv/w/1vAxRWXqVWyKI?r=10m8s>

- Impulsar la modificación legislativa en materia de aborto, para garantizar que sea idónea, necesaria y proporcional para garantizar los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres.
- Diseñar e implementar un programa específico de acceso a servicios especializados de salud e ILE, de atención a mujeres con necesidad de interrupción del embarazo, sustentado en un diagnóstico estatal que permita identificar las condiciones de los servicios de salud en las distintas regiones del estado en cuanto a accesibilidad, aceptabilidad, calidad y no discriminación como base para definir objetivos, metas, acciones, presupuesto y protocolos de actuación del personal de salud.
- Difundir el contenido de la Ley General de Víctimas y la NOM-046, haciendo especial énfasis en los derechos de las mujeres usuarias y de las obligaciones del Estado para la atención de mujeres víctimas de violencia, y sobre las mujeres que se encuentran dentro de los supuestos de ILE.
- Eliminar las barreras discriminatorias y estereotipos en los procesos legislativos que impiden la armonización y la igualdad normativa.
- Fortalecer el mecanismo de AVG en su carácter de mecanismo correctivo de la política pública y el marco jurídico que no garantiza la salud, integridad y vida de las mujeres.
- Establecer plazos claros en todo el procedimiento de declaratoria de AVG para evitar la discrecionalidad de su implementación.
- Adoptar las medidas necesarias para prevenir, investigar y reparar de forma integral la violencia y la discriminación en contra de las mujeres, adolescentes y niñas, incluido los casos de feminicidios y de desaparición, con apoyo y supervisión de la sociedad civil.
- Establecer desde el Reglamento de la LGAMVLV un mecanismo de seguimiento y evaluación de las medidas recomendadas, que incorpore indicadores de resultado e impacto para medir los avances y fortalecer las acciones de prevención, seguridad y justicia recomendadas.
- Implementar durante todas las fases de búsqueda e investigación de casos de mujeres desaparecidas categorías de análisis derivadas del enfoque de género, que permitan establecer clara y oportunamente líneas de investigación asociadas con prácticas de violencias contra las mujeres, discriminación por género y que tenga en cuenta la mayor vulnerabilidad de las niñas y jóvenes.
- Asegurar la investigación y sanción de funcionarios públicos que actúan de manera omisa o con dilación asociados a violencia basada en género.
- Evaluar y construir, con apoyo de la sociedad civil, la normatividad necesaria y suficiente para la eliminación de incertidumbres legales y en los procedimientos y aplicaciones referentes mecanismos de protección de derechos de las mujeres como Alertas de Violencia de Género contra las Mujeres o Protocolo Alba.
- Homologar en todos los estados de la República el criterio para que toda muerte violenta de mujeres sea investigada como feminicidio.
- Evaluar con apoyo y supervisión de la sociedad civil el Protocolo de Investigación Ministerial, Policial y Pericial con Perspectiva de Género para el Delito de Feminicidio y armonizar los aparatos jurisdiccionales estatales con la normatividad federal.
- Que el Gobierno Federal reconozca la gravedad de la situación de violencia feminicida en Oaxaca y firme acuerdos de colaboración para implementar estrategias que busquen prevenir y eliminar la violencia feminicida en la entidad.
- Revisar el marco legal, políticas públicas y presupuesto para la atención, sanción y erradicación de la violencia feminicida; en particular, en relación con la emisión de órdenes

de protección y alerta de violencia de género contra las mujeres.

- Implementar los protocolos para juzgar con perspectiva de género y de investigación del feminicidio, mismos que redunden en sentencias severas que sienten precedentes de no impunidad; particularmente en casos emblemáticos como el de María del Sol Cruz Jarquín.

## FIRMAS

- Católicas por el Derecho a Decidir A.C.
- Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria O.P. A.C.
- Consorcio Para el Diálogo Parlamentario y la Equidad Oaxaca
- Observatorio Ciudadano Nacional Contra el Femicidio
- Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todas y Todos” (Red TDT), conformada por 87 organizaciones en 23 estados de la República mexicana: Academia Hidalguense de Educación y Derechos Humanos A.C. (ACADERH) (Hidalgo); Agenda LGBT (Estado de México); Alianza Sierra Madre, A.C. (Chihuahua); Aluna Acompañamiento Psicosocial, A.C.(Ciudad de México); Asistencia Legal por los Derechos Humanos, A.C. (AsiLegal) (Ciudad de México); Asociación Jalisciense de Apoyo a los Grupos Indígenas, A.C. (AJAGI) (Guadalajara, Jal.); Asociación para la Defensa de los Derechos Ciudadanos “Miguel Hidalgo” (Jacala Hgo.); Bowerasa, A.C. “Haciendo Camino” (Chihuahua, Chih.); Casa del Migrante Saltillo (Saltillo, Coah.); Católicas por el Derecho a Decidir, A.C. (Ciudad de México); Centro de Capacitación y Defensa de los Derechos Humanos e Indígenas, Asociación Civil (CECADDHI) (Chihuahua); Centro “Fray Julián Garcés” Derechos Humanos y Desarrollo Local, A. C. (Tlaxcala, Tlax.); Centro de Apoyo al Trabajador, A.C. (CAT) (Ciudad de México); Centro de Derechos de la Mujeres de Chiapas (San Cristóbal de Las Casas, Chis.); Centro de Derechos Humanos “Don Sergio” (Jiutepec, Mor.); Centro de Derechos Humanos “Fray Bartolomé de Las Casas”, A. C. (San Cristóbal de Las Casas, Chis); Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria O.P.”, A. C. (Ciudad de México); Centro de Derechos Humanos “Fray Matías de Córdoba”, A.C. (Tapachula, Chis.); Centro de Derechos Humanos “Juan Gerardi”, A. C. (Torreón, Coah.); Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”, A. C. (Ciudad de México); Centro de Derechos Humanos de la Montaña, Tlachinollan, A. C. (Tlapa, Gro.); Centro de Derechos Humanos de las Mujeres (Chihuahua); Centro de Derechos Humanos de los Pueblos del Sur de Veracruz “Bety Cariño”, A.C. (Tatahuicapan de Juárez, Ver.); Centro de Derechos Humanos Digna Ochoa, A.C (Tonalá, Chis.); Centro de Derechos Humanos Paso del Norte (Cd. Juárez, Chih.); Centro de Derechos Humanos Toaltepeyolo (Orizaba, Veracruz); Centro de Derechos Humanos Victoria Diez, A.C. (León, Gto.); Centro de Derechos Humanos Zeferino Ladrillero (CDHZL) (Estado de México); Centro de Derechos Indígenas “Flor y Canto”, A. C. (Oaxaca, Oax.); Centro de Derechos Indígenas A. C. (Bachajón, Chis.); Centro de Investigación y Capacitación Propuesta Cívica A. C. (Propuesta Cívica) (Ciudad de México); Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo, A. C. (CEPAD) (Guadalajara, Jal.); Centro de los Derechos del Migrante (Ciudad de México); Centro de Reflexión y Acción Laboral (CEREAL-Guadalajara) (Guadalajara, Jal.); Centro Diocesano para los Derechos Humanos “Fray Juan de Larios”, A.C. (Saltillo, Coah.); Centro Juvenil Generando Dignidad (Comalcalco, Tabasco); Centro Kalli Luz Marina (Orizaba, Ver.); Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA) (Ciudad de México); Centro Mujeres (La Paz, BCS.); Centro Regional de Defensa de DDHH José María Morelos y Pavón, A.C. (Chilapa, Gro.); Centro Regional de Derechos Humanos “Bartolomé Carrasco”, A.C. (BARCA) (Oaxaca, Oax.); Ciencia Social Alternativa, A.C. KOOKAY (Mérida, Yuc.); Ciudadanía Lagunera por los Derechos Humanos, A.C. (CILADHAC) (Torreón, Coah.); Colectivo contra la Tortura y la Impunidad (CCTI) (Ciudad de México); Colectivo Educación para la Paz y los Derechos Humanos, A.C. (CEPAZDH) (San Cristóbal de Las Casas, Chis.); Comisión Ciudadana de Derechos Humanos del Noroeste (Mexicali, Baja California); Comisión de Derechos Humanos y Laborales del Valle de Tehuacán, A.C. (Tehuacán, Pue.); Comisión de

Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos, A.C. (COSYDDHAC) (Chihuahua, Chih.); Comisión Independiente de Derechos Humanos de Morelos, A. C. (CIDHMOR) (Cuernavaca, Mor.); Comisión Regional de Derechos Humanos “Mahatma Gandhi”, A. C. (Tuxtepec, Oax.); Comité Cerezo (Ciudad de México); Comité Cristiano de Solidaridad Monseñor Romero (Ciudad de México); Comité de Defensa de las Libertades Indígenas (Palenque, Chis.); Comité de Defensa Integral de Derechos Humanos Gobixha A.C. (CODIGODH) (Oaxaca, Oax.); Comité de Derechos Humanos “Fr. Pedro Lorenzo de la Nada”, A. C. (Ocosingo, Chis.); Comité de Derechos Humanos “Sierra Norte de Veracruz”, A. C. (Huayacocotla, Ver.); Comité de Derechos Humanos Ajusco (Ciudad de México); Comité de Derechos Humanos de Colima No Gubernamental A. C. (Colima, Col.); Comité de Derechos Humanos de Comalcalco, A. C. (CODEHUCO) (Comalcalco, Tab); Comité de Derechos Humanos de Tabasco, A. C. (CODEHUTAB) (Villahermosa, Tab); Comité de Derechos Humanos y Orientación Miguel Hidalgo, A. C. (Dolores Hidalgo, Gto.); Comité de Familiares de Detenidos Desaparecidos “Hasta Encontrarlos”(Ciudad de México); Comité Sergio Méndez Arceo Pro Derechos Humanos de Tulancingo, Hgo A.C. (Tulancingo, Hgo.); Consultoría Técnica Comunitaria AC (CONTEC) (Chihuahua); El Caracol, A.C (Ciudad de México); Estancia del Migrante González y Martínez, A.C. (Querétaro, Qro.); Frente Cívico Sinaloense. Secretaría de Derechos Humanos (Culiacán, Sin.); Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho (Ciudad de México); Indignación, A. C. Promoción y Defensa de los Derechos Humanos (Mérida, Yuc.); Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría, S.J. Universidad Iberoamericana- Puebla (Puebla, Pue.); Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia (Ciudad de México); Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario, A. C. (IMDEC) (Guadalajara, Jal.); Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente. Programa Institucional de Derechos Humanos y Paz (Guadalajara, Jal.); Justicia, Derechos Humanos y Género, A.C. (Ciudad de México); La 72, Hogar-Refugio para Personas Migrantes (La 72) (Tenosique, Tabasco); Mujeres Indígenas por la Conservación, Investigación y Aprovechamiento de los Recursos Naturales, A. C. (CIARENA) (Oaxaca); Oficina de Defensoría de los Derechos de la Infancia A.C. (ODI) (Ciudad de México); Promoción de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PRODESCAC) (Estado de México); Proyecto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ProDESC) (Ciudad de México); Proyecto sobre Organización, Desarrollo, Educación e Investigación (PODER) (Ciudad de México); Red Solidaria de Derechos Humanos, A.C. (Morelia, Michoacán); Respuesta Alternativa, A. C. Servicio de Derechos Humanos y Desarrollo Comunitario (San Luis Potosí); Servicio, Paz y Justicia de Tabasco, A.C. (SERPATAB) (Villahermosa, Tab.); Servicios de Inclusión Integral, A.C. (SEIINAC) (Pachuca, Hgo.); Tequio Jurídico A.C. (Oaxaca, Oax.); VIHAs de Vida (Guadalajara, Jal.); Voces Mesoamericanas, Acción con Pueblos Migrantes AC (San Cristóbal de las Casas, Chiapas).

## GLOSARIO

- **AVG:** Alerta de Violencia de Género.
- **AVGMxAC:** Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres por Agravio Comparado.
- **BANAVIM:** Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres.
- **CEAV:** Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.
- **CEDAW:** Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
- **CoIDH:** Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- **CONAVIM:** Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres.
- **DGIS:** Dirección general de Información en Salud.
- **FEVIMTRA:** Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia Contra las Mujeres y Trata de Personas.
- **FGEM:** Fiscalía General del Estado de México.
- **ILE:** Interrupción Legal del Embarazo.

- **IMO:** Instituto de las Mujeres Oaxaqueñas.
- **INEGI:** Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.
- **LGAMVLV:** Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.
- **OACNUDH:** Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- **OCNF:** Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio.
- **OSC:** Organizaciones de la Sociedad Civil.
- **RNPED:** Registro Nacional de Personas Extraviadas y Desaparecidas.
- **SAI:** Secretaría de Asuntos Indígenas.
- **SEGOB:** Secretaría de Gobernación.
- **SESNSP:** Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- **SINAC:** Subsistema de Información sobre nacimientos.
- **SMO:** Secretaría de la Mujer Oaxaqueña.
- **SNPASEVCM:** Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.
- **UPAEP:** Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla.